Die internationale Organiſation der Wohlfahrtspflege

Inaugural-Diſſertation

der juriſtiſchen Fakultät
der Friedrich-Alexanders-Univerſität zu Erlangen

vorgelegt von

Hedwig Eickenſcheidt
aus Antfeld i. Weſtfalen

Approbiert am 29. Juli 1931

Gedruckt
im Tageblatt-Haus Coburg
1931

82:17

Referent: Univ.-Profeſſor Dr. Hans Liermann.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen lieben Eltern!

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543505_0053

Inhalts-Verzeichnis.

Seite:

Vorwort VII

Literaturverzeichnis VIII

Einleitung: Die Aufgabe. Ihre Begrenzung 1

I. Abſchnitt: Begriff und Umfang der internationalen Wohlfahrtspflege.

Begriff der Wohlfahrtspflege 2

Begriff der Sozialpolitik 3

Abgrenzung von Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege im engeren Sinne 3

Umfang der internationalen Organiſation der Wohlfahrtspflege 4

II. Abſchnitt: Die internationale Organiſation der Sozialpolitik . . 4

A. Die internationale Organiſation der öffentlichen Sozialpolitik.

Die internationale Arbeitsorganiſation (IAO.): Rechtsquellen der Organiſation und die durch ſie gefetzten Aufgaben 5

Organe 6

Löſung der geſtellten Aufgaben durch die IAO. . . 8

Rechtsnatur der IAO. 9

B. Die internationale Organiſation der privaten Sozialpolitik . . 12

1. Die internationalen Gewerkſchaften.

Begriff und Aufgabe der Gewerkſchaft 13

Die bedeutendſten internationalen Spitzenorganiſationen 13

Der Aufbau der internationalen gewerkſchaftlichen Spitzenverbände 14

Ihre Rechtsnatur 15

2. Andere bedeutende private ſozialpolitiſche Verbände . . 16

III. Abſchnitt: Die internationale Organiſation der Wohlfahrtspflege im engeren Sinne 17

A. Die internationale Organiſation der öffentlichen Wohlfahrtspflege 17

1. Internationale Verwaltungsgemeinſchaften mit wohlfahrtspflegeriſchem Charakter 18

Ihre Organiſation und Rechtsnatur 20

2. Organiſation des Völkerbundes auf Grund des Art. 23 der Völkerbundsſatzung 22

Rechtsnatur dieſer durch den Völkerbund geſchaffenen Organe 26

Seite:

B. Die internationale Organisation der freien Wohlfahrtspflege . . 27

Einteilung der internationalen nichtstaatlichen Organisationen nach ihren Trägern 28

Gliederung der internationalen nichtstaatlichen Organisationen nach dem Umfang ihrer Tätigkeit . . 31

Ihr Aufbau und ihre Rechtsnatur 32

Schluß 34

Vorwort.

In der deutſchen Literatur der Wohlfahrtspflege fehlte bisher gänzlich eine Abhandlung, die es unternommen hätte, die geſamte internationale Organiſation der Wohlfahrtspflege im Zuſammenhang darzuſtellen, obgleich doch unzweifelhaft Jahr um Jahr eine wachſende Verdichtung der internationalen Wohlfahrtspflege zu beobachten iſt, die, heute noch in lebendigem Fluß, gerade für den Juriſten ein intereſſantes Arbeitsfeld bieten dürfte, da in ihrem Gebiete neue völkerrechtliche und zwiſchenſtaatliche Gebilde ſich andeuten und teils ſchon organiſatoriſche Form angenommen haben.

Es iſt mir daher eine lebhafte Genugtuung, Herrn Profeſſor Dr. Hans Liermann an dieſer Stelle meinen Dank für die Ueberlaſſung dieſes ſehr intereſſanten, wenn auch ſchwierigen Themas und für die erſte Anregung zu vorliegender Diſſertation ausſprechen zu können.

Gleichfalls möchte ich hier meine Erkenntlichkeit den verſchiedenen deutſchen Wohlfahrtsſtellen, beſonders dem Deutſchen Caritasverband, die mich bei der Arbeit durch Erteilung von eingehenden Mitteilungen und durch Spezialliteratur unterſtützt haben, ausſprechen.

Erlangen, im Juni 1931.

H. Eickenſcheidt.

Literatur-Verzeichnis.

Boethke, W.: Das Rote Kreuz, ſeine Entſtehung, ſein Weſen und ſeine Einrichtungen. 2. Aufl., Berlin 1917.

Braun, A.: Internationale Verbindung der Gewerkſchaften, S. 689 im Archiv für Sozialwiſſenſchaft und Sozialpolitik. Herausgegeben von E. Jaffé. 39. Bd., Tübingen 1915.

Deutſches Rotes Kreuz: Die organiſatoriſchen Grundlagen des Roten Kreuzes. Berlin 1925.

Dünner, J.: Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege. 2. Aufl. 1929.

Eckardt-Kuttig: Das internationale Arbeitsrecht im Friedensvertrage. Kommentar zum Teil XIII des Friedensvertrages von Verſailles. Berlin 1920.

Elſter-Weber: Handwörterbuch der Staatswiſſenſchaften. Jena 1927.

Fehlinger, H.: Internationaler Arbeiterſchutz. 2. veränderte Auflage, Berlin 1931.

Gieſe, F.: Handwörterbuch der Arbeitswiſſenſchaft. 1930.

Gruber, R.: Internationale Staatenkongreſſe und Konferenzen. Inaug. Diſſ. Zürich 1917.

Guerreau, N.: Une nouvelle institution du droit des gens. L'organiſation permanente du Travail. Paris 1923.

Hamburger: Die Theorie von den Subjekten und Mitgliedern der Völkerrechtsordnung und die internationale Arbeitsorganiſation. S. 117 in Niemeyers Zeitſchrift für internationales Recht. XXXVI. Bd. 1926.

Hartz, G.: Neue Wege in der Sozialpolitik. Langenſalza 1929.

Hatſchek: Völkerrecht im Grundriß. Leipzig 1926.

Hatſchek-Strupp: Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie. Berlin und Leipzig 1924.

Hercod, R.: Die Alkoholfrage als internationales Problem. Berlin 1928.

Heyde, L.: Internationales Handwörterbuch des Gewerkſchaftsweſens. Berlin 1930.

— Abriß der Sozialpolitik. 3. und 4. Aufl. 1923.

Hilberath, Leo: Neuere Definitionen des Begriffes der „Sozialpolitik". S. 278 in Kölner ſozialpolitiſche Vierteljahresſchrift, Heft 4, 9. Jahrgang 1931.

Huber, M.: Die ſoziologiſchen Grundlagen des Völkerrechts. Berlin 1928.

Internationales Arbeitsamt: Das Recht der beruflichen Vereinigung. Bd. 1, rechtsvergleichende Unterſuchung, Genf 1927.

— La réglementation des Migrations. Volume III. Les traités et les conventions internationales. Genf 1929.

Internationale freie Wohlfahrtspflege, H. 5 1930. Schriften der Deutſchen Liga der freien Wohlfahrtspflege. Herausgeg. von der Schriftleitung der „Freien Wohlfahrtspflege."

Internationale Konferenz für Wohlfahrtspflege und Sozialpolitik. Die Vorberichte für. Juli 1928, Sonderabdruck aus dem Nachrichtendienſt des Deutſchen Vereins für öffentliche und private Fürſorge. Nr. IX, 6. Juni 1928.

Jaſtrow, J.: Welthilfsverband und Hilfseinrichtungen in Deutſchland. Denkſchrift für die 13. internationale Konferenz vom Roten Kreuz im Haag, 23.—26. Oktober 1928.
Jebb, E.: Internationale ſoziale Fürſorge. (Vortrag, gehalten auf der Internationalen Konferenz für Wohlfahrtspflege und Sozialpolitik zu Paris im Juli 1928.)
Joerger, K.: Internationale Caritasarbeit, S. 94 im Jahrbuch der Caritaswiſſenſchaft 1931, herausgeg. v. F. Keller.
— Internationale Wohlfahrtspflege. S. 73 in: 30 Iahre Eſſener Caritas 1897—1927. Ein Feſtbuch, herausgeg. vom Ortscaritasverband für die Stadt Eſſen e. V.
Kaufmann, W.: Die modernen nicht ſtaatlichen internationalen Verbände und Kongreſſe, S. 419 der Zeitſchrift für Völkerrecht und Bundesſtaatsrecht, 2. Bd. 1908.
— Die Rechtskraft des internationalen Rechts. Stuttgart 1899.
Klein, F.: Das Organiſationsweſen der Gegenwart. Berlin 1913.
League of Nations: Handbook of International Organisations. Geneva 1929.
Lötſchert: Der Völkerbund. Köln 1930.
Mahling, F.: Die ſittlichen Vorausſetzungen der Wohlfahrtspflege. Berlin 1925.
Mamelok, A.: Die juriſtiſche Perſon im internationalen Privatrecht. Zürich 1900.
Mater, A.: Die Gründung des Welthilfsverbandes und ſeine Folgen für die Zukunft. S. 9 in Blätter des Deutſchen Roten Kreuzes, H. 9, 1927.
v. Molnàr, V.: Die Genfer Konvention. Hiſtoriſch-kritiſche Studie, Budapeſt 1887.
Münzenberg, W.: 5 Jahre Internationale Arbeiterhilfe. Berlin 1926.
Muthefius, H.: Die Wohlfahrtspflege auf Grund der Fürſorgepflichtverordnung und der Reichsgrundſätze. 2. Aufl. Berlin 1928.
Oppenheim, L.: International Law. London 1920.
Ottlik, G.: Annuaire de la Société des Nations 1928.
— Annuaire de la Société des Nations 1929.
— Annuaire de la Société des Nations 1930.
Pohl-Sartorius: Modernes Völkerrecht. Eine Sammlung von Quellen und anderen Urkunden, München 1922.
Polligkeit-Sand: Internationaler Bericht für ſoziale Arbeit zur Vorbereitung der 2. internationalen Konferenz für ſoziale Arbeit in Frankfurt a. M. 11.—14. Juli 1932.
Pribram, K.: Die Probleme der internationalen Sozialpolitik. Leipzig 1927.
Ritzmann, Fr.: Internationale Sozialpolitik. Berlin — Leipzig 1925.
Saſſenbach, J.: 25 Jahre internationale Gewerkſchaftsbewegung. 1926.
Satzungen des internationalen Gewerkſchaftsbundes. 1925.
Savelsberg, G.: Umfang und Wirkſamkeit des internationalen Frauenſchutzes. S. 209 im weltwirtſchaftlichen Archiv. Herausg. von W. Harms. 21. Bd. 1925.
Schücking-Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes. Kommentar, 2. Aufl., Berlin 1924.
Secrétariat de la Société des Nations: Commission consultative pour la protection de l'enfance et de la jeunesse. Rapport de la neuvième session. 1930.
— Dix ans de coopération Internationale 1930. Genève.
— L'oeuvre sociale et humanitaire de la Société des Nations. 1926.
— Journal Officiel 1920.
— „ „ 1921.
— „ „ 1922.
— „ „ 1924.
— „ „ 1928.

v. Spreckelsen, H.: Die rechtlichen Beziehungen des Völkerbundes zu internationalen Unionen. Münster i. W. 1929.

Stier-Somlo-Elster: Handwörterbuch der Rechtswissenschaft. Berlin u. Leipzig 1929.

Stöhr, H.: Die christlichen Einigungsbewegungen. München 1930.

Tänzler, F.: Internationale Sozialpolitik. Berlin 1926.

v. Toll, B.: Die internationalen Büros der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine. Inaug.-Diss. Tübingen 1910.

Triepel, H.: Völkerrecht und Landesrecht. Leipzig 1899.

Verdroß, A.: Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft. Wien 1926.

Vilallonga: La nature juridique de l'Organisation internationale du Travail. S. 203 in Revue Internationale du Travail. Genève 1924.

Völkerbundssekretariat: Die Hygieneorganisation des Völkerbundes. Genf 1926.

— Der Völkerbund, seine Verfassung und Organisation. Genf 1926.

— Ziele und Organisation des Völkerbundes. Genf 1930.

Vorgrimler, M.: Die internationale öffentliche Wohlfahrtspflege in ihrer jüngsten Entwicklung. S. 97 im Jahrbuch der Caritaswissenschaft 1931. Herausgeg. v. F. Keller.

— Von der Wohlfahrtsarbeit des Völkerbundes. S. 124 im Jahrbuch der Caritaswissenschaft 1930.

Wachenheim, H.: Internationale Arbeiterwohlfahrt? S. 663 der Arbeiterwohlfahrt. Herausgeg. vom Hauptausschuß für Arbeiterwohlfahrt. Berlin 1928, Heft 21.

Wehberg, H.: Die Völkerbundssatzung. 1929.

Welthilfsverband, die rechtlichen Unterlagen. S. 13 der Blätter des Deutschen Roten Kreuzes. Heft 9, 1927.

Die Weltgewerkschaftsbewegung. (Statistik der Gewerkschaftsbewegung.) S. 80, in der internationalen Gewerkschaftsbewegung. Herausgegeben vom Internationalen Gewerkschaftsbund, Amsterdam, Nr. 4, April 1929.

Zimmermann, W.: Internationale Organisationen und Vereinbarungen. S. 176 im Weltwirtschaftlichen Archiv. Herausgeg. von B. Harms, 17. Bd. 1921/22. Chronik und Archivalien.

Einleitung.

Seit Jahrtauſenden lebt im Menſchen der Gedanke, daß erſt die geeinte Kraft Vieler Höheres vollbringt, Kulturzwecke erreichen läßt. Jahrhundertelang iſt jedoch, abgeſehen von der Kirche, jegliche noch ſo weitgehende Organiſation, begrenzt von engen Lebenskreiſen in einer abgeſchloſſenen Welt.

Erſt in den letzten hundert Jahren erweitern techniſche Erfindungen die engen Grenzen des Blickfeldes. Neue, bisher unbekannte Aufgaben rufen zu größeren, über die engen Grenzen weit hinausreichendem internationalen Zuſammenſchluß, zur internationalen Organiſation auf, oder aber die territoriale Gleichartigkeit der Zielrichtung und Organiſation verlangt aus Zweckmäßigkeitsgründen internationale Verbundenheit. Ein Netzwerk internationaler Kommunikation ſteht am Ende einer Entwicklung, deren Geiſt erſtmalig in dem Denkſyſtem eines Grotius Geſtalt annimmt, dann weiter wirkt in der praktiſchen internationalen Geſetzgebung des Wiener Kongreſſes von 1815 und des Pariſer von 1856. Er führt weiter zu dem ungeheueren und verwickelten Syſtem internationaler Geſetzgebung, das ſeinen logiſchen Höhepunkt in der Einſetzung des Völkerbundes nach der Weltkataſtrophe von 1914 fand.

Innerhalb unſerer ganzen modernen ſozialen und wirtſchaftlichen Entwicklung, mit ihrem Impulſe, Völker und Länder zuſammenfaſſend zu durchdringen und zu umſpannen, gewannen die wirtſchaftlichen und ſozialen Aufgaben in dem durch den Verkehr verbundenen Völkerkreis neben den politiſchen eine wachſende Bedeutung und heiſchten dringend eine wirklich ſchöpferiſche, international verwaltende Tätigkeit, die nur in einer auf die Dauer eingeſtellten planmäßig funktionierenden Inſtitution Erfolg verſprechen konnte. Die Initiative zur Schaffung ſolcher internationalen Organiſationsformen ging — wie faſt in allen internationalen gemeinſamen Kulturangelegenheiten — zunächſt von nicht ſtaatlicher Seite aus, ehe die Staaten ſich zu einem internationalen Staatenverband zuſammenſchloſſen oder Träger ſolcher Organiſationen wurden.

Darzuſtellen, wie die ſoziale Aufgabe im Zeitalter der „Flutwelle des Internationalismus“ international organiſatoriſch ihre Löſung gefunden hat, iſt Aufgabe vorliegender Arbeit.

Eine genaue Beſchreibung der Tätigkeit oder eine genaue Darlegung der geſchichtlichen Entwicklung der geſamten Organiſation der Wohlfahrtspflege kann im Rahmen dieſer Arbeit keinen Platz

finden. Vielmehr wird als ihr Zweck die Darſtellung der internationalen wohlfahrtspflegeriſchen Organiſation und die Ergründung ihrer Rechtsnatur angeſehen. Der internationalen Organiſation der Wohlfahrtspflege ſoll hier der Platz im Syſtem des internationalen Rechts angewieſen werden.

I. Abſchnitt:

Begriff und Umfang der internationalen Organiſation der Wohlfahrtspflege.

Sprachlich betrachtet bedeutet „Wohlfahrtspflege" die Pflege der Wohlfahrt. Wohlfahrt — ein verhältnismäßig junges Wort der deutſchen Sprache — hat im Laufe der Zeit verſchiedene und zum Teil entgegengeſetzte Bedeutungen angenommen. Es bezeichnet generell das Gedeihen des Einzelnen oder einer Geſamtheit von Menſchen in körperlicher, geiſtiger und ſittlicher Beziehung, während Pflege auf das „Betreuen, ſorgſame Behandeln, Schutzangedeihen laſſen, das Sichhinneigen zu fremdem Gedeihen" deutet.[1])

Die einzige Legaldefinition des Wortes in den §§ 1—4 der dritten Verordnung zur Durchführung des Geſetzes über die Ablöſung öffentlicher Anleihen vom 4. Dezember 1926, führt zu einer näheren Begrenzung des Begriffes. Danach iſt Wohlfahrtspflege die planmäßige, zum Wohle der Allgemeinheit und nicht des Erwerbes wegen ausgeübte Sorge für notleidende oder gefährdete Mitmenſchen. Die Sorge kann ſich auf das geſundheitliche, ſittliche oder wirtſchaftliche Wohl erſtrecken, und Vorbeugung oder Abhilfe bezwecken.

Als wichtiges Moment wird hier in den Begriff Wohlfahrtspflege die Planmäßigkeit der Sorge hineingetragen. Wohlfahrtspflege umfaßt alſo ein zielbewußtes Handeln, das — da in dem Begriff Planmäßigkeit der Sorge eine Daueraufgabe liegt — einer zweckgebundenen Form bedarf, die Gewähr für dieſe bietet. Unter Bindung fällt in erſter Linie die Feſtlegung von Satzungen oder die Ausſcheidung beſtimmter Vermögensmaſſen.[2]) In der weiteren Umſchreibung des Begriffes „Wohlfahrtspflege" ſchließt die Verordnung[3]) alle Hilfe, die auf Grund der Familienzuſammengehörigkeit einſetzt, von dem Begriff der Wohlfahrtspflege aus, ebenſo jene, für die die Geſetzgebung Sonderformen entwickelt hat, wie z. B. den ſozialpolitiſchen Schutz der Arbeitskräfte im Arbeitsrecht.

Nach dem Inhalt und der Auslegung der Legaldefinition ſtimmt der Inhalt des Begriffes mit der ſprachlichen Bedeutung des Wortes zweifellos nicht überein. Man muß von Wohlfahrtspflege im

[1]) Vgl. Muthesius S. 1; Mahrling S. 3 ff.; Jaſtrow Anm. 12 zu S. 30.
[2]) Vgl. Dünner S. 775 im Handwörterb. d. Wohlfahrtspfl.
[3]) RGBl. 1926, I., S. 494.

weiteren Sinne ſprechen, wenn man alle planmäßigen Hilfs- und Schutzmaßnahmen des Staates und der Geſellſchaft zugunſten Hilfs- und Schutzbedürftiger begreifen will. Wohlfahrtspflege im engeren Sinne wäre dann der Inbegriff der Arten von Hilfe, die planmäßig als Erſatz oder Ergänzung anderer Hilfen geſetzlich oder freiwillig geleiſtet werden.[4])

Die vorliegende Arbeit deutet den Begriff „Wohlfahrtspflege" im weiteren Sinne, als deren Hauptkomponente die Sozialpolitik und die Wohlfahrtpflege im engeren Sinne angeſehen werden.

Die Grenzen dieſer beiden Komponenten ſcheinen im erſten Augenblick vielleicht flüſſiger als ſie in Wirklichkeit ſind. Zur genauen Abgrenzung bedarf es zunächſt einer Klarlegung des Begriffes Sozialpolitik.

Sie wird als Inbegriff aller Maßnahmen bezeichnet, die dazu beſtimmt ſind, die mit der Entwicklung des Geſellſchaftslebens in Zuſammenhang ſtehende Benachteiligung einzelner Schichten der Geſellſchaft zu bekämpfen, um das Gefüge der Geſellſchaft ſelber vor einen Zuſammenbruch zu retten.[5]) Soziale Politik ſoll zwiſchen den verſchiedenen Klaſſen und Ständen ausgleichen, ſoll der inneren Befriedigung des Volksganzen in ſeiner vielgeſtaltigen ſozialen Struktur dienen. So geſehen iſt jede Politik, wenn ſie nicht ſinnwidrig iſt, Sozialpolitik.

Das aber, was wir landläufig unter dem Begriff Sozialpolitik verſtehen, iſt viel enger zu faſſen. Sie begreift nur einen kleinen, aber ſicher den wichtigſten Teil der Sozialpolitik — die ſogen. Arbeiterſozialpolitik — oder im weiteren Sinne Arbeitnehmerſozialpolitik,[6]) deren Organiſation im Rahmen vorliegender Arbeit allein Gegenſtand der Beſprechung ſein ſoll.

Wo liegt nun die Trennung von Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege im engeren Sinne?

Sozialpolitik, wie oben ſchon geſagt, vorwiegend als Arbeitnehmerpolitik geſehen, befaßt ſich im weſentlichen mit der Wohlfahrt des geſunden, normalen arbeitenden Menſchen, alſo mit dem Recht der Arbeitsverhältniſſe und mit der Verſorgung des arbeitenden Menſchen in kranken und alten Tagen, während die Wohlfahrtspflege die Hilfe bei den Menſchen zum Ziele hat, die irgendwie infolge ihrer Hilfsbedürftigkeit, nicht mehr als vollwertige Glieder des Wirtſchaftsprozeſſes, ſei es vorübergehend oder dauernd, angeſehen werden können.

Die Erkenntnis, daß nur vereinte Kraft Höchſtes auch hier vollbringt, daß nur planmäßige Zuſammenarbeit die Erfüllung der von der Wohlfahrtspflege geſtellten Aufgaben gewährleiſtet, hat bewußt

[4]) Mutheſius S. 3—4.

[5]) Für die nähere Begründung und für Einzelheiten mag auf die Spezialliteratur verwieſen werden. Vergl.: Hilberath, Neue Definitionen des Begriffs „Sozialpolitik"; Heyde, Abriß der Sozialpolitik, S. 7; Mahling, Die ſittlichen Vorausſetzungen der Wohlfahrtspflege, S. 14; Brauer S. 622 im Hw. d. Wohlf.-Pflege.

[6]) Hartz, S. 5.

oder unbewußt im Laufe der Zeit die Entſtehung verſchiedenſter Vereinigungen bedingt, in denen ſich eine größere oder geringere Zahl von Individuen (oder Staaten) in der Abſicht verbunden hat, wohlfahrtspflegeriſche Zwecke durch „organiſierte“ gemeinſame Tätigkeit zu erreichen.

Sicher in den allermeiſten Fällen haben wohlfahrtspflegeriſche Organiſationen ſich zunächſt national entfaltet. Wie nun aber auf dem Gebiete der Wirtſchaft und Verwaltung gewiſſe Probleme aufgetaucht ſind, die eine Behandlung auf internationaler Grundlage und durch irgend eine Art internationaler Zentrale notwendig gemacht haben, ſo ſieht ſich die Wohlfahrtspflege ihrerſeits vor dieſelbe Notwendigkeit geſtellt. Es würde die ſehr intereſſante Aufgabe einer eigenen hiſtoriſchen Arbeit ſein, dieſen mählichen, ruckweiſen Zuſammenſchluß — der faſt ausſchließlich in den letzten Dezennien erfolgt iſt — darzuſtellen. Erſt dort, wo dieſer Ring ſich ſchon geſchloſſen hat, kann ſich eine internationale Organiſation herausbilden und kann vorliegende Arbeit einſetzen. Ob die einzelne Organiſation dabei tatſächlich weltumſpannend, alſo alle Völker umſchließend iſt, iſt für ihre Zugehörigkeit zu den internationalen Organiſationen nicht maßgebend, vielmehr iſt das ausſchlaggebende Kriterium die Möglichkeit zu einer ſolchen Umfaſſung. Es ſcheiden ſomit aus der Betrachtung aus, die auf zweiſeitigen Verträgen zwiſchen einzelnen Ländern beruhenden Organiſationen oder ſolche privaten Charakters, deren Tätigkeit ſich nur auf eine beſtimmte Ländergruppe vermöge der beſonderen Eigenart der wohlfahrtspflegeriſchen Tätigkeit oder aus ſonſtigen Gründen beſchränkt.

Analog der Einteilung nationaler Wohlfahrtspflege in geſetzliche und freie, die keinesfalls aus der jeweiligen Unterſtellung des Trägers unter das private oder öffentliche Recht abgeleitet werden kann, vielmehr in der geſetzlichen Berufung durch den Staat einerſeits und der in ethiſchen Motiven begründeten Freiwilligkeit andererſeits fundiert iſt, ergibt ſich die ſyſtematiſche Aufteilung der internationalen Wohlfahrtspflege. Bei der international-öffentlichen Wohlfahrtspflege müſſen völkerrechtliche Bindungen vorliegen, durch die die Staaten oder einzelne, beſonders geſchaffene Einrichtungen zur Ausübung der Wohlfahrtspflege berufen werden.

II. Abſchnitt:

Die internationale Organiſation der Sozialpolitik.

Hiſtoriſch geſehen liegen die Anfänge einer internationalen Sozialpolitik — von früheren Einzelanregungen abgeſehen — in den fünfziger Jahren des vorigen Jahrhunderts. Seitdem wird von international-ſozialpolitiſchen Beſtrebungen und Kongreſſen in ſtattlichem Umfange berichtet. Greifbare Geſtalt haben dieſe Beſtrebungen jedoch erſt ſeit der im Jahre 1900 erfolgten Gründung der

„Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz", mit dem Sitz in Basel, gewonnen, der sich etwa zwei Dutzend Landesabteilungen in den einzelnen Kulturstaaten angeschlossen haben. Sie ist die Wegbereiterin für die Berner Konvention von 1906 über ein internationales Verbot der Verwendung des Weißphosphors und der Frauennachtarbeit gewesen, und hatte noch kurz vor dem Kriege weitere Verständigungen über die Frauen- und Jugendlichenarbeit fast spruchreif gemacht.

Daneben bahnten sich internationale Vereinbarungen der Gewerkschaften an, die sich zum Teil um besondere internationale Sekretariate herumgruppierten, desgleichen zwischenstaatliche Staatenverträge über die gegenseitige sozialpolitische Meistbegünstigung, zumal in Arbeiterversicherungsfragen.[7])

A. Die internationale Organisation der öffentlichen Sozialpolitik.

Während vor dem Kriege die Vorbereitung der sozialpolitischen Konventionsentwürfe von allen Zufällen politischer Konstellation abhing, ist sie heute in einer dauernden, vom Völkerrecht getragenen Einrichtung verankert, an der die Mehrzahl der Kulturstaaten beteiligt ist. In Ausführung des Art. 23a der Völkerbundssatzung, welcher dem Völkerbund die Sorge für die Regelung des internationalen Arbeitsrechts auferlegt, dadurch zum Ausgangspunkt aller internationalen öffentlichen Sozialpolitik geworden ist, wurde die Internationale Organisation der Arbeit (I.A.O.) geschaffen.

Ihre Verfassung ist niedergelegt im Teil XIII des Friedensvertrages zu Versailles, der mit den entsprechenden Teilen der anderen Pariser Friedensverträge: Vertrag von St. Germain (Art. 332 bis 372), Neuilly (Art. 249—289) und Trianon (Art. 315—355) übereinstimmt.

Zu prüfen inwieweit diese „Magna Charta" der Arbeit, wie der Teil XIII des Versailler Friedensvertrages gerne genannt wird, zur bedeutsamen Grundlage eines neuen sozialpolitischen Weltrechtes geworden ist, inwieweit auch ihr Vermittlungsversuch zwischen der Forderung nach gleichen Arbeitsbedingungen, die der Kapitalismus im Interesse allgemeiner, gleicher Wettbewerbsverhältnisse für die einzelnen Länder anstrebt, und dem gerechten, sozialen Empfinden, das von einem als Ware betrachteten Produktionsfaktor „Arbeit" nichts wissen will, gelungen ist, geht über den Rahmen vorliegender Arbeit weit hinaus.

Rechtsquellen und Haager Rechtsprechung haben der Internationalen Organisation der Arbeit als wichtigste Arbeit zugewiesen: Konventionsentwürfe sozialpolitischen Inhalts vorzubereiten, welche

---

[7]) S. 176, Weltwirtschaftliches Archiv 1921/22.

von den Mitgliedſtaaten der Organiſation zu ratifizieren und von ihnen innerhalb ihres Machtbereiches in Kraft zu ſetzen ſind.

Gemäß Art 387 Verſ. Friedensvertrag bildet die I.A.O. eine ſtändige Organiſation, deren Mitglieder die Mitglieder des Völkerbundes ſind. Für die Durchführung der der I.A.O. geſtellten Aufgaben ſind im Art. 388 des Verſ. Friedensv. als internationale Träger beſtellt: die Internationale Arbeitskonferenz, der Verwaltungsrat und das Internationale Arbeitsamt (I.A.A.). Die Richtſchnur für die Betätigung ſämtlicher Organe ergibt ſich aus der allgemeinen programmatiſchen Zweckbeſtimmung der Organiſation, wie ſie im Einleitungsartikel zu Teil XIII formuliert iſt.

Die Hauptverſammlung, „das Weltparlament der Arbeit" genannt und der Verwaltungsrat repräſentieren in ihrer Zuſammenſetzung, wenn auch nicht vollkommen, den paritätiſchen Charakter. Bei der Konferenz findet ſich — faſt möchte es an Einrichtungen des mittelalterlichen Ständeſtaates erinnern — eine einzigartige internationale Zuſammenarbeit von Repräſentanten der geſellſchaftlichen Kräfte und Vertretern der Staaten, inſofern jedem Staate die Entſendung von zwei Regierungsvertretern ferner von je einem Vertreter der Unternehmer und der Arbeiter zuſteht. Die beiden letzteren werden von der Regierung des Mitglieds im Einverſtändnis mit den ſtärkſten Berufsorganiſationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gewählt. Aus dieſer eigenartigen Verteilung der Vertretungen ergibt ſich eine Gliederung der Konferenz nach Regierungen, Unternehmern und Arbeitern, die beſtimmend iſt ſowohl für den Aufbau der Konferenz, für die Beſtellung des Präſidiums und der Kommiſſionen als auch für die Abſtimmung. Tendenzen von ausgeſprochen internationalem Charakter gelangen auf dieſe Art und Weiſe in den Verhandlungen der Arbeitskonferenz zur Geltung, die automatiſch das Spiel der rein nationalen Intereſſenpolitik durchkreuzen. Jeder Vertreter hat das Recht, unabhängig für ſich ſelbſt über alle Fragen abzuſtimmen.

Die Internationale Arbeitskonferenz iſt das beſchlußfaſſende Organ der I.A.O., die innerhalb ihres Zuſtändigkeitsbereiches über alle Gegenſtände verhandeln und beſchließen kann.

Der Verwaltungsrat beſteht aus 24 Perſonen.[8]) Die Hälfte dieſer Perſonen ſind Vertreter der Regierungen, und zwar können die acht Mitglieder, denen die größte induſtrielle Bedeutung zukommt, je einen Vertreter in den Verwaltungsrat ſchicken, während die übrigen vier Regierungsvertreter durch die Regierungsvertreter in der Hauptverſammlung mit Ausnahme der Vertreter der acht bedeutendſten Mitglieder gewählt werden. Von den übrigen 12 Mitgliedern des Verwaltungsrates vertreten je 6 die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer. Ihre Wahl erfolgt durch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter in der Hauptverſammlung (Art. 393 Friedensv.). In

[8]) Eine Vergrößerung der Mitgliederzahl auf 32, die von der Arbeitskonferenz 1922 beſchloſſen wurde, iſt noch nicht in Kraft getreten, da die nötige Anzahl von Ratifikationen durch die Mitglieder des Völkerbundes fehlt.

ſeiner Zuſammenſetzung entſpricht alſo der Verwaltungsrat der Hauptverſammlung.

Unter ſeiner Oberleitung ſteht das am Sitze des Völkerbundes reſidierende Arbeitsamt (Art. 392, 393). Es iſt die ſtändige Verwaltungseinrichtung der I.A.O., wird von einem Direktor geleitet, der vom Verwaltungsrat ernannt wird und ihm verantwortlich iſt (Art. 394). Er ernennt das zur Durchführung der Aufgaben des Amtes notwendige Perſonal (Art. 395). Die in Art. 395 vorgeſchriebene internationale Zuſammenſetzung des Perſonals iſt wegen der internationalen Aufgaben des Amtes unbedingtes Erfordernis.[9]) Dem Internationalen Arbeitsamt (I.A.A.) obliegt die Sammlung und Weiterleitung aller Unterlagen, die ſich auf die internationale Regelung der Lage der Arbeiter und der Arbeitsverhältniſſe beziehen, ſowie gemeinſam mit dem Verwaltungsrat die Vorbereitung der Hauptverſammlung. Das I.A.A. iſt beſonders rührig in der Sammlung des ſozialſtatiſtiſchen und ſozialpolitiſchen Tatſachenſtoffes aus aller Welt, den es zum Teil durch eigene Erhebungen und Unterſuchungen ergänzt und für die Zwecke der internationalen Konferenzen aufbereitet oder zur allgemeinen Belehrung der Regierungen, der Parlamente, der ſozialpolitiſchen Fachleute und der öffentlichen Meinung in neun verſchiedenen Formen, von einer täglichen Korreſpondenz bis zu großen periodiſchen und einmaligen Veröffentlichungen zuſammenſtellt. Es iſt neben dem Verwaltungsrat das anregende und ausführende Organ der I.A.O.

Der Verwaltungsrat bereitet mit dem I.A.A. die allgemeinen Konferenzen vor, überwacht die Durchführung der dort gefaßten Beſchlüſſe und Konventionen und zugleich die Geſchäftsführung des I.A.A. Außerdem vertritt der Verwaltungsrat den ſozialpolitiſchen Gedanken auch außerhalb der I.A.O. bei beſonderen internationalen Veranſtaltungen des Völkerbundes, die mittelbar Arbeiterfragen berühren. Der Konferenz ſteht nicht das Recht zu, ſeine Amtstätigkeit zu kontrollieren.

Wie ſehr die I.A.O. zu einer möglichſt weitgreifenden und umſpannenden Sozialpolitik neigt, zeigt ein Einblick in den inneren, ſtark differenzierten Aufbau des I.A.A.

Das I.A.A. zerfällt in drei große Diviſionen: die diplomatiſche Diviſion, die Auskunfts-Diviſion und die Forſchungs-Diviſion, dazu kommt noch eine Redaktions- und Verlagsabteilung und eine Verwaltungsabteilung. Der Forſchungs-Diviſion fällt die wiſſenſchaftliche Bearbeitung aller nur erdenklichen ſozialpolitiſchen Fachgebiete zu, während die übrigen ein vorwiegend verwaltungstechniſches Gepräge tragen. In der Durchführung ſeiner Aufgaben wird das I.A.A. durch folgende internationale Ausſchüſſe, die aus Sachverſtändigen- oder Intereſſentengruppen gebildet werden, unterſtützt:

1. Paritätiſcher Schiffahrtsausſchuß, errichtet März 1920.
2. Korreſpondierender Ausſchuß für Gewerbehygiene und Unfallverhütung, gegr. März 1921.

[9]) Eckardt-Kuttig, zu Art. 395.

3. Beratender Landwirtſchaftsausſchuß, gegr. April 1922.
4. Ständiger Wanderungsausſchuß, gegr. Januar 1925.
5. Ausſchuß für Eingeborenenarbeit, gegr. Mai 1926.
6. Kommiſſion zur Durchführung der Abkommen, gegr. Januar 1927.
7. Ausſchuß für Arbeitsloſigkeit, gegr. März 1927.
8. Beratender Ausſchuß für geiſtige Arbeiter, gegr. März 1927.
9. Korreſpondierendes Komitee für Sozialverſicherung.
10. Beratende Kommiſſion für Angeſtellte.

Wie nun löſt die I.A.O. die ihr durch die Rechtsquellen geſtellte Aufgabe?

Die Satzung des Friedensvertrages gibt ihr juriſtiſch zwei Möglichkeiten. Erſtens, die Arbeitskonferenz macht Vorſchläge, die den Mitgliedern zur Prüfung vorgelegt werden, zu dem Zwecke, ſie durch Geſetze oder in anderer Form auszuführen. Zweitens, die Arbeitskonferenz ſtellt Entwürfe zu internationalen Abkommen auf, die ohne vorherigen diplomatiſchen Abſchluß von den Mitgliedern zu ratifizieren ſind. Die Konferenz ſoll alſo ſo den Anſtoß geben, entweder zur Schaffung eines „inhaltlich übereinſtimmenden Arbeitsrechts der einzelnen Mitgliedſtaaten oder zur Herbeiführung internationalen Vertragsrechts auf dem in Rede ſtehenden Gebiete".[10])

Zur Annahme eines ſolchen Vorſchlags oder Entwurfes durch die Arbeitskonferenz iſt die Zuſtimmung von zwei Drittel der Delegierten erforderlich. Iſt ein Vorſchlag oder Entwurf auf dieſe Weiſe von der Arbeitskonferenz angenommen, ſo iſt jedes Mitglied verpflichtet, ihn innerhalb eines Jahres ſeinem geſetzgebenden Organ zu unterbreiten. Dieſes hat dann zu entſcheiden, ob es einen Vorſchlag zum Geſetz erheben will oder ob ein Entwurf zu einem Abkommen ratifiziert werden ſoll. Die endgültige Bindung an einen Abkommensentwurf tritt erſt mit dem Tage der Ratifikation ein. (Art. 405/6.)

Die Sicherſtellung der Durchführung der den Mitgliedern aus den Abmachungen obliegenden Verpflichtungen erfolgt durch das in den Art. 409—420 des Verſailler Friedensvertrages geregelte Verfahren. Zur Wahrung der Intereſſen der I.A.O. ſind drei Faktoren berufen: Berufsvereinigungen der Arbeiter oder Unternehmer, jeder Konferenzdelegierte und der Verwaltungsrat. Ebenſo kann jeder Staat, der die Konvention ratifiziert hat, gegen einen Vertragspartner Beſchwerde beim Verwaltungsrat wegen mangelhafter Erfüllung der übernommenen Verbindlichkeiten einlegen.

Je nach dem Urheber der Beſchwerde iſt das Verfahren abgeſtuft. Bei Erhebung einer Beſchwerde durch eine Berufsvereinigung ſind im weſentlichen die Grundſätze eines ſchriftlichen Einigungsverfahrens maßgebend (Art. 409/10).

Komplizierter und ſtrenger iſt das Verfahren, wenn ein Mitgliedſtaat oder der Verwaltungsrat, ſei es aus eigener

[10]) Eckardt-Kuttig S. 40, zu Art. 405.

Initiative, ſei es aus jener eines Delegierten, klagend auftritt. In dieſem Falle wird ein Unterſuchungsverfahren eingeleitet, das mit einem Vorſchlag über die zur Zufriedenſtellung der beſchwerdeführenden Regierung zu ergreifenden Maßnahmen, gegebenenfalls auch mit einem Vorſchlag für die Anwendung wirtſchaftlicher Strafmaßnahmen endet (Art 414). Will ſich eine Partei dem Vorſchlag, der veröffentlicht wird, nicht fügen, ſo kann ſie den Ständigen Internationalen Gerichtshof als letzte Inſtanz anrufen (Art. 415). Die von dieſem dann gefällte Entſcheidung iſt unanfechtbar (Art. 417). Fügt ſich ein Mitglied der Entſcheidung nicht, ſo können die anderen Mitglieder die in der Entſcheidung etwa vorgeſehenen wirtſchaftlichen Strafmaßnahmen ergreifen (Art. 240). Es iſt jedoch in das freie Ermeſſen jeder Regierung geſtellt zu entſcheiden, ob ſie gegenüber dem vertragsbrüchigen Staate die erkannten Strafmaßnahmen ergreifen will oder nicht.[11])

Die juriſtiſche Konſtruktion der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit für die von den Staaten übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen weiſt hier Schwächen auf, die für die internationale Sozialpolitik von entſcheidender Bedeutung ſind. Da aber das Problem ſelbſt einer anderen Sphäre des Völkerrechts angehört, muß hier auf eine eingehende Erörterung verzichtet werden.

Bis zum Oktober 1930 ſind etwa 408 Ratifikationen von Abkommensentwürfen zur Eintragung beim Generalſekretär gemäß Art. 406 gekommen,[12]) durch die immerhin eine große Summe zwiſchenſtaatlicher Rechtsbeziehungen ſozialer Art geſchaffen worden iſt.

Im folgenden ſei die Rechtsnatur der I.A.O. einer Prüfung unterzogen.

Die juriſtiſche Natur der I.A.O., namentlich ihr rechtliches Verhältnis zum Völkerbund iſt das Thema erheblicher Kontroverſen in der in- und ausländiſchen Literatur geweſen. Als einer der erſten wies M. Guerreau in ſeinem 1923 in Paris erſchienenen Werk: „Une nouvelle institution du droit des gens“ auf das Problem hin. Obſchon hier Guerreau ſich weigert, „à placer l'organisation au rang d'un super-Etat,“ [13]) ſo betrachtet er ſie doch als eine Einrichtung, die aus eigenem Rechte gültige, mit Vollzugskraft verſehene Entſcheidungen treffen kann. In einer gründlichen Kritik tritt dem Vilallonga [14]) entgegen, der nach Widerlegung obiger Theſen zu dem Ergebnis kommt: „l'association créé par la partie XIII du Traité de Versailles n'est qu'un organisme de coopération internationale, mais un organisme particulièrement adéquat pour réaliser la tâche, qui lui a été assignée. Son système de fonctionement est de nature à assurer de la manière la plus efficasse la coopération internationale en matière législative.“

In der deutſchen Völkerrechtslehre wird beſonders in den erſten Jahren nach der Entſtehung des Völkerbundes die I.A.O. faſt über-

[11]) Vgl. Pribram S. 76.
[12]) Fehlinger S. 43.
[13]) Guerreau S. 42.
[14]) Vilallonga: La nature juridique .... S. 211.

einſtimmend als techniſches Organ des Völkerbundes angeſehen.[15]) In den letzten Jahren ringt ſich jedoch der Gedanke von der organiſatoriſchen Selbſtändigkeit der I.A.O. mehr und mehr durch. Damit wäre der Kernpunkt der hier zu beantwortenden Frage berührt. Iſt die I.A.O. eine dem Völkerbund zur Erfüllung ſeiner Aufgaben untergeordnete techniſche Organiſation oder ein völkerrechtlich ſelbſtändiges Gebilde, etwa in der Art der völkerrechtlichen Verwaltungsvereine?

Der oben aufgezeigte Organiſationscharakter weiſt unzweifelhaft alle Merkmale einer internationalen Union auf.[16]) Wie bei der Organiſation der Verwaltungsgemeinſchaften iſt oberſter Grundzug der I.A.O., daß ſie in die Unabhängigkeit der Staaten, die ſich zu gemeinſamer Arbeit dort zuſammengeſchloſſen haben, ſo wenig wie möglich eingreift. Die Dokumentation dieſes Grundſatzes findet ſich in Art. 405 Friedensvertrag, wonach die Beſchlüſſe der Hauptverſammlung (entgegen den Vorſchlägen des deutſchen Entwurfes und der Berner Gewerkſchaftskonferenz von 1919) nicht mit bindender Kraft ausgeſtattet ſind.

Aber allein nach dieſen organiſatoriſchen Symptomen die Rechtsnatur beurteilen zu wollen, hieße die geſamte Rechtsatmoſphäre und den Rahmen verkennen, in der die I.A.O. geſchaffen worden iſt.

Wenden wir uns zunächſt den Anzeichen einer Bindung der I.A.O. an den Völkerbund zu.

Teil XIII des Verſ. Friedensv., der die Verfaſſung der Organiſation regelt, nimmt an zahlreichen Stellen auf den Völkerbund Bezug. Sowohl in der Präambel: „Da der Völkerbund die Begründung des Weltfriedens . . .," — als auch im Schlußſatze des Artikels 427: „der Politik des Völkerbundes als Richtſchnur zu dienen," wird der Völkerbund genannt. Art. 427 ſagt, daß der in den vorhergehenden Artikeln vorgeſehene Organismus „dem Völkerbund aſſoziiert iſt," Art. 392, daß das I.A.A. „einen Teil der geſamten Inſtitutionen des Völkerbundes bildet."

Andererſeits verpflichtet ſich der Völkerbund in Art 23a ſeiner Satzung, für die dort genannten arbeitsrechtlichen Zwecke die nötigen internationalen Organiſationen zu bilden und zu unterhalten.

Dieſem Anſchein enger Bindung zwiſchen Völkerbund und I.A.O., treten noch andere Bindungsſymptome, die ſtärker juriſtiſch gewertet werden wollen, zur Seite. Eine Bindung ergibt ſich zunächſt daraus, daß alle Völkerbundsmitglieder ſtets Mitglieder der I.A.O. ſind. Wenn auch außerdem andere Staaten Mitglieder der Organiſation ſein können, ſo iſt doch den Mitgliedern des Völkerbundes immerhin die Mehrzahl in der Arbeitskonferenz vorbehalten. Allerdings iſt hier zu beachten, daß eben nur die Völker-

[15]) Vgl. Schücking-Wehberg S. 274.

[16]) Wir gehen von folgendem Unionsbegriff aus: „Die internationale Union iſt eine auf Vereinbarung beruhende, mit ſtändigen Organen verſehene völkerrechtliche Gemeinſchaft einer Mehrheit von Staaten zur Förderung beſchränkter, gemeinſamer Intereſſen." Spreckelſen S. 7.

bundsmitglieder, nicht der Völkerbund ſelbſt, Einfluß gewinnen können und daß ihre Stimmen nur zur Hälfte von den Regierungen geleitet werden.[17])

Nach Art. 399 hat die I.A.O. keine ſelbſtändigen Geldquellen, ſondern hängt finanziell von den Ueberweiſungen des Völkerbundes ab. Die I.A.O. ſtellt aber ihr Budget ſelbſtändig auf. Dem Direktor ſind nur die Ausgaben zu erſtatten. Dieſer iſt dem Generalſekretär des Völkerbundes für die Verwendung der Gelder verantwortlich.

Wichtig in dieſem Zuſammenhange iſt Art. 392, wonach das I.A.A. einen Teil der Geſamtheit der Bundeseinrichtungen (partie de l'ensemble des organisations de la Société, part of the organisation oft the Laegue,) bildet.

Mit Recht weiſt Spreckelſen darauf hin, daß dem die übrigen Beſtimmungen des Teil XIII widerſprechen, beſonders Art. 393, durch den das I.A.A. unter die Leitung des Verwaltungsrates geſtellt wird und Art. 394, in dem ein Direktor für das I.A.A. vorgeſehen iſt, der nicht etwa vom Völkerbundsrat ernannt wird wie der Generalſekretär, ſondern vom Verwaltungsrat der I.A.O., von welchem er ſeine Dienſtanweiſung erhält und ihm verantwortlich iſt. „Die Wirkung dieſes Artikels erſchöpft ſich vielmehr darin, daß in ihm das Amt und die Beamten gleichgeſtellt werden mit dem Sekretariat des Völkerbundes und deſſen Beamten, ſoweit die Anwendung des Art. 7 Völkerbundsſatzung in Frage ſteht.“ [18]) Das I.A.A. kann alſo trotz des Art. 392 nicht als Beſtandteil der Völkerbundseinrichtungen in vollem Sinne angeſehen werden.

Die Aufgabe des Völkerbundsrates bei der Beſetzung des Verwaltungsrates der I.A.O., wie ſie in Art. 393 Abſ. 5 in Frage kommt, iſt nur ſubſidiär. Wichtiger dagegen ſcheinen hinwieder die vielfachen Aufgaben, die dem Generalſekretär hinſichtlich der I.A.O. durch Art. 405 Abſ. 4, Abſ. 5, Abſ. 6; Art. 412 Abſ. 4; Art. 415 und Art. 398 zugewieſen ſind. Bei näherer Betrachtung ſtellt ſich die Durchführung dieſer Aufgaben jedoch weniger als Einfluß des Generalſekretärs auf die I.A.O. dar, vielmehr erſcheint der Generalſekretär des Völkerbundes in den meiſten Fällen als Organ der I.A.O. Organiſatoriſche Abhängigkeit iſt alſo aus keinem der obigen Symptome zu folgern.

Weit überwiegender als die Anzeichen der Bindung der I.A.O. ſind die Anzeichen der Selbſtändigkeit. Art 427 ſagt, daß die I.A.O. dem Völkerbund „aſſoziiert“ iſt. Hier liegt dem Wortlaut nach eine Gleichordnung vor. In Art. 387 wird die I.A.O. als „une organisation permanente“ bezeichnet, was ſchon deutlich darauf hinweiſen dürfte, daß ſie nicht lediglich Anhängſel des Völkerbundes iſt. Im folgenden ſeien die ſehr zutreffenden Bemerkungen Spreckelſens zu dieſem Ausdruck angeführt. „Der Ausdruck Organiſation bezeichnet richtig das

[17]) Vgl. v. Spreckelſen S. 56.
[18]) Vgl. Spreckelſen S. 57; Hamburger S. 153; Eckardt-Kuttig S. 31.

Weſen der I.A.O. Dieſe beſteht nicht nur aus der Arbeitskonferenz und dem Verwaltungsrat, ſondern umfaßt auch noch ein Arbeitsamt. Ließe ſich die Exiſtenz der Arbeitskonferenz neben der Völkerbundsverfaſſung damit rechtfertigen, daß ein Bedürfnis nach einer Vertretung der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bei dem Abſchluß internationaler Abkommen arbeitsrechtlicher Natur beſteht, um die Organiſation inſtand zu ſetzen, ihre Aufgabe, den Frieden zu bewahren, zu erfüllen, ließe ſich ferner die Exiſtenz des Verwaltungsrates neben dem Völkerbundsrat damit rechtfertigen, daß die Tagesordnung der Arbeitskonferenz ſachgemäß nur durch ein entſprechend beſetztes Organ aufgeſtellt werden kann und daß die quaſijuridiktionellen Aufgaben der I.A.O. nicht vom Völkerbundsrat in befriedigender Weiſe gelöſt werden können, ſo beſtände doch ein ſachlicher Grund für die Errichtung eines Arbeitsamtes neben dem Sekretariat des Völkerbundes nicht, wenn die I.A.O. nur eine Unterabteilung des Völkerbundes ſein ſollte. Denn das Sekretariat erfüllt auf anderen Gebieten . . . Aufgaben gleicher Art wie ſie dem I.A.A. durch Art. 396 zugewieſen ſind.“ [19]) Auch die Stellung des Direktors des I.A.A., wie ſie oben ſchon ausgeführt wurde, iſt ein unzweifelhaftes Merkmal für die Selbſtändigkeit dieſes Organs.

Wichtig in dieſem Zuſammenhange iſt die Beſtimmung des Art. 422, wonach die Aenderung der Verfaſſung der Organiſation von der Arbeitskonferenz beſchloſſen werden kann, ohne daß dem Völkerbund hierbei irgend eine Mitwirkung eingeräumt wäre. Die Forderung der Ratifikation durch die im Völkerbundsrat vertretenen Mächte, außer der Ratifikation durch dreiviertel der Mitglieder, bedeutet lediglich eine beſondere Intereſſenwahrung der Hauptmächte.

Bei der Abwägung des Für und Wider ergibt ſich, daß in der juriſtiſchen Betrachtung die I.A.O. von dem Organismus des Völkerbundes zu trennen iſt. Organſchaft der I.A.O. für den Völkerbund iſt aus den Satzungen beider Organiſationen nicht abzuleſen. Andererſeits iſt aber auch in der I.A.O. kein überſtaatliches Organ zu ſehen, als hätten ihr etwa die Mitgliedſtaaten die Befugnis gegeben, verbindliche Entſcheidungen aus eigenem Recht zu treffen und ſie durchzuführen. Im Aufbau ähnelt ſie vielleicht einer internationalen Union, ohne es aber voll und ganz zu ſein. Vielmehr erſcheint ſie als ein neues völkerrechtliches Gebilde eigener Art, beauftragt mit der Schaffung neuer ſozialer Bindungen zwiſchen den Staaten, verknüpft mit dem Völkerbund durch ſeine Finanzierung, ſeine Aufgaben und ſeinem Geiſt.

B. Die internationale Organiſation der privaten Sozialpolitik.

Die zwiſchenſtaatliche Sozialpolitik iſt nicht auf Staatsverträge und ſonſtigen Staatsakte beſchränkt. Alles was die Arbeiterſchaft ſelbſt durch politiſche und wirtſchaftliche Organiſation zur Beſſerung

[19]) Spreckelſen S. 55.

ihrer Gesamtlage im Wirtschaftsorganismus geleistet hat, muß unter Sozialpolitik mitbegriffen werden. Ebenso aber auch das, was wissenschaftliche Sozialpolitiker und Menschenfreunde mit vereinter Kraft auf ihrem Gebiete geschaffen haben.

Von allen gilt die Gewerkschaftsbewegung der Arbeiter, deren Organisation als die großartigste aller neueren sozialen Gruppenbildungen angesehen wird, die, zumal seit dem Umsturz Vorbild der Organisation fast aller anderen Berufsgruppen geworden ist, heute als vornehmste Stütze internationaler Sozialpolitik. Ihrer Organisation sei daher im folgenden ein besonderes Augenmerk geschenkt.

Gewerkschaft ist ein Gebilde des hochkapitalistischen Zeitalters. Sie wird definiert „als freie, dauernde, nach innen solidarische, nach außen interessenvertretende, institutionelle Verbindung besitzloser, auf Lohneinkommen gestellter Arbeitnehmer".[20]) Zu ihren wichtigsten Aufgaben gehört heute „die Reduktion des Arbeitstages, der Schutz der Arbeiter vor Willkür der Behandlung im Betriebe, der Schutz der Freizügigkeit, der Gesinnung und der politischen Freiheit".[21]) Durch Kampfformen, wie Streik und Boykott sucht sie als äußerstes Mittel die Erfüllung dieser Aufgaben zu sichern, ohne jedoch dadurch den Charakter eines Kampfverbandes anzunehmen.

Die Vertretung der Arbeiterinteressen durch internationale Gewerkschaftsorganisationen hat ein gewisses Maß des nationalen Zusammenschlusses zur Voraussetzung. Daß dieser erst — gegenüber anderen wirtschaftlichen Interessenorganisationen — verhältnismäßig spät erfolgte, so die Gewerkschaft bei der Gestaltung sowohl der nationalen wie internationalen Sozialpolitik als letzte auf den Plan tritt, mag nicht Wunder nehmen, wenn man an die ideen- und rechtsgeschichtlichen Voraussetzungen dieser sozialen Gruppenbildung erinnert. [22])

Schon vor dem Kriege hatte die Arbeiterklasse durch Errichtung internationaler Verbände die über die nationalen Verschiedenheiten hinweg wirkenden Interessen der Arbeiter aller Kulturländer zur Geltung zu bringen versucht. Indessen war der internationale Zusammenschluß dieser Zeit noch recht lose. Straffer wurde er erst nach dem Weltkriege, zu welcher Zeit auch die nichtsozialistischen Gewerkschaftsbünde verschiedener Länder sich zur internationalen Organisation zusammenschlossen.

Soweit die Vertreter der Arbeiter den sozialdemokratischen oder freien Gewerkschaften entstammen, stehen sie unter einer internationalen Führung, die in Amsterdam ihren Sitz hat. Der Amsterdamer „Internationale Gewerkschaftsbund" (IGB.), 1901 gegründet, weist trotz der in den letzten Jahren scharf einsetzenden Konkurrenz der

[20]) Briefs, Theorie der Gewerkschaft im internationalen Handw.-Buch des Gewerkschaftswesens, S. 696.

[21]) Briefs, a. a. O. S. 699.

[22]) Es sei hier auf die sehr interessanten Ausführungen von Ludwig Heyde „Arbeiterfrage", S. 68, im Internationalen Handwörterbuch des Gewerkschaftswesens verwiesen.

Roten Gewerkſchafts-Internationale zu Moskau die größte Mitgliederzahl auf. Der 1920 gegründete „Internationale Bund für Privatangeſtellte" wurde mit dem Internationalen Gewerkſchaftsbund zur freigewerkſchaftlichen Amſterdamer Internationalen vereinigt, mit der befreundet auch die 1920 gegründete „Internationale Vereinigung von Angeſtellten, Beamten und Lehrern im öffentlichen Dienſt" iſt.

Als konfeſſionelle Organiſation faßt der „Internationale Bund der chriſtlichen Gewerkſchaften" (IBCG.), gegründet 1908, die Landeszentralen der chriſtlichen Gewerkſchaften zuſammen.

Syndikaliſtiſch iſt die Internationale Arbeiter-Aſſoziation (I.A.A.) von 1921 orientiert.

Dieſen Verbänden parallel arbeiten ſelbſtändige, internationale Berufsſekretariate, die den Arbeitnehmer auf Grund der beſonderen Eigenart ſeines Berufes organiſieren, die dort auftauchenden ſpeziellen Schwierigkeiten und Probleme der Arbeitsgeſtaltung — ſoweit ſie internationales Intereſſe beanſpruchen — zugunſten des Arbeiters zu löſen verſuchen. Dieſe Berufsorganiſationen ſchließen eine Organiſierung zugunſten der oben genannten Internationalen Gewerkſchaftsverbände nicht aus, ſodaß in den meiſten Fällen ein doppelter gewerkſchaftlicher Zuſammenſchluß vorliegt. Die Konferenz der Internationalen Berufsſekretariate vom 31. Mai und 1. Juni 1924 anerkennt als einzige Internationale aller Gewerkſchaften ausſchließlich den Internationalen Gewerkſchaftsbund in Amſterdam. Um eine reibungsloſe Zuſammenarbeit zu ſichern, billigte dieſer den Internationalen Berufsſekretariaten eine aus drei Perſonen beſtehende Vertretung im Ausſchuß der IGB. zu, wodurch aber die Selbſtändigkeit der internationalen Sekretariate keineswegs vermindert wird.

Die dargelegte hauptſächliche organiſatoriſche Gliederung des geſamten internationalen Gewerkſchaftsweſens ſpiegelt zum Teil die beſtimmenden Gründe wieder, die überhaupt ein Intereſſe an der Bildung von internationalen Spitzenverbänden erwachſen ließen.

Geben auf der einen Seite Klaſſenideologien und Weltanſchauungsgeſichtspunkte Motive für zentraliſtiſche Zuſammenfaſſung, ſo kann andererſeits das politiſch weltanſchauliche Neutralitätsprinzip entſcheidend für die Bildung von Oberverbänden ſein. Daneben drängen rein gewerkſchaftliche, beſonders aber wirtſchaftliche Gründe zur Bildung von Zentralen der einzelſtaatlichen Zentralverbände.

Die Organiſation der internationalen Spitzenverbände ähnelt, von Einzelheiten abgeſehen, ſo ſehr, daß im folgenden verſucht wird, nur ihre ſchematiſchen Grundzüge darzuſtellen.

Mitglieder der internationalen gewerkſchaftlichen Spitzenorganiſationen ſind zumeiſt die gewerkſchaftlichen Landeszentralen der einzelnen Länder. Bleibt auch die Selbſtändigkeit der Gewerkſchaftsbewegung jedes Landes gewahrt,[23]) ſo ſtellt der Spitzenver-

[23]) Art. 3 der Satzungen des Internationalen Gewerkſchaftsbundes.

band doch die höchſte Konzentration der gewerkſchaftlichen Macht dar, iſt nach außen ein wuchtiger Repräſentant gewerkſchaftlicher Forderungen.

Höchſte Inſtanzen der Willensbildung der Organiſation ſind die Gewerkſchaftskongreſſe, zu denen die Vertreter der angeſchloſſenen Landeszentralen periodiſch zuſammentreten. Dem Kongreß ſteht die endgültige Entſcheidung über alle gewerkſchaftlichen Fragen zu. Gegenüber dem Verbandstag der einzelnen Zentralverbände der Länder iſt er die „wirkliche Haupt- und Staatsaktion" der gewerkſchaftlichen Bewegung.

Verwaltungsſpitze der Geſamtverbände iſt der Vorſtand, der in den meiſten Fällen wegen der auf ihn ſich konzentrierenden Verantwortung nicht präſidial, ſondern kollegial geſtaltet iſt, und dem Inſtanzen (Ausſchüſſe etc.) zur Unterſtützung und Hilfe zur Seite geſtellt oder zur Reviſion ſeiner Tätigkeit übergeordnet ſind. Vorſtand und Nebeninſtanzen werden vom Kongreß gewählt, letztere häufig auf Vorſchlag der Landeszentralen.

Juriſtiſch geſehen ſind die internationalen Gewerkſchaften freie, geſellſchaftliche Bildungen, die als „organiſierte Vergemeinſchaftung" rechtsſetzende Funktionen ausüben. Ohne Zuſammenhang mit dem ſtaatlich vereinbarten Völkerrecht bildet ſich in ihrer Rechtsſphäre, wie in der aller nichtſtaatlichen internationalen Organiſationen, allmählich ein autonomes internationales Recht heraus.[24])

In den Bereich des Völkerrechts treten die internationalen Gewerkſchaftsorganiſationen, ſoweit ſie nicht aus revolutionären Gründen jeglicher Zuſammenarbeit ablehnend gegenüberſtehen, mit dem Kriegsende, da ſie bei Abſchluß der Friedensverträge zu deren ſozialen Ausgeſtaltung Mitwirkung verlangen, die ihnen unter dem Druck der Verhältniſſe gewährt wird.

Gewerkſchaftsführer werden zu den Friedenskonferenzen zugelaſſen und unter ihrem Einfluß wird die „Charte du Travail" aufgenommen. Innerhalb der völkerrechtlich fundierten Internationalen Arbeitsorganiſation erhalten Vertreter der bedeutendſten Gewerkſchaften Sitz und gleichberechtigte Stimme mit den Regierungsvertretern. Die Arbeitervertreter des Verwaltungsrats werden unmittelbar von der Arbeitergruppe der Konferenz ohne Dazwiſchentreten der Staaten gewählt. Damit ſind die Gewerkſchaften rechtlich am Zuſtandekommen internationaler Arbeitskonventionen beteiligt.

Bei der Ausführung dieſer Uebereinkommen ſind den Gewerkſchaften namhafte Rechte zugewieſen worden, ſo z. B. in den Grundſätzen für die Arbeitsaufſicht und in den Uebereinkommen

[24]) Um Wiederholungen zu vermeiden, ſei hier auf die Behandlung der Rechtsnatur nichtſtaatlicher internationaler Organiſationen am Schluß der Arbeit verwieſen.

betreffend das Verbot der Bleiweißverwendung bei Malerarbeiten und betreffend die Mindeſtlohnfeſtſetzung.

Die Vertreter der Arbeitnehmer (wie auch der Arbeitgeber) können von der entſendenden Regierung bezüglich ihrer Haltung auf der Konferenz nicht gebunden werden.[25]) Fraglich und juriſtiſch unklar iſt aber, inwieweit und ob der einzelne Intereſſenverband ſeine Vertreter binden kann.

Mögen alle dieſe Symptome auch auf eine künftige Kräfteverſchiebung im „Arbeitsvölkerrecht" hindeuten, ſo hat einſtweilen doch noch hier wie im allgemeinen Völkerrecht der Staat das letzte Wort, da ſämtliche Uebereinkommen zu ihrer Rechtswirkſamkeit ſeiner Ratifikation bedürfen. Nur zu Recht gilt hier der Ausſpruch Max Hubers,[26]) daß trotz aller Weltwirtſchaft, trotz allen perſönlichen Verkehrs, trotz Ausbreitung einer wenigſtens äußerlich homogenen Kultur über die Mehrzahl der Staaten, der Staat immerfort die höchſte Form ſozialer Integration geblieben iſt.

Außer den Gewerkſchaften haben private Organiſationsgruppen erheblichen Einfluß auf die internationale Sozialpolitik durch Anregung und Förderung wiſſenſchaftlicher Bearbeitung ſozialpolitiſcher Probleme gewonnen. Sie ſind gegenüber den oben genannten Organiſationen, die im Hinblick auf ihre ſozialpolitiſche Tätigkeit mehr als Träger der Tat bezeichnet werden können, die Träger der Idee.

Aus den beiden um den erſten ſozialen Arbeiterſchutz ſehr verdienten internationalen Verbänden für geſetzlichen Arbeiterſchutz (zu Baſel gegründet 1900) und für die Bekämpfung der Arbeitsloſigkeit und aus dem ſtändigen internationalen Komitee für Sozialverſicherung (gegründet 1899) entſtand 1925 die „Internationale Vereinigung für ſozialen Fortſchritt", die, eingeteilt in drei ſtändige Fachgruppen (für Arbeitsgeſetzgebung, für Bekämpfung der Arbeitsloſigkeit und für Sozialverſicherung) heute vielleicht die bedeutendſte wiſſenſchaftliche private ſozialpolitiſche Organiſation iſt.

Daneben arbeitet mehr fachlich „die Internationale Vereinigung für Beſtgeſtaltung der Arbeit in Betrieben" mit dem Sitz in Zürich, die 1925 anläßlich eines erſten Internationalen Kongreſſes für Betriebswohlfahrtspflege in Vliſſingen gegründet wurde.[27]) [28])

Organiſation wie Rechtsnatur dieſer rein privaten Zuſammenſchlüſſe halten ſich ganz im Rahmen der übrigen nichtſtaatlichen Verbände. Es ſei daher auch hier auf deren ausführliche Behandlung im letzten Abſchnitt der Arbeit verwieſen.

[25]) Vgl. Friedensvertrag, Art. 390.
[26]) Huber, Die ſoziologiſchen Grundlagen des Völkerrechts, S. 39.
[27]) Vgl. Sunder, in Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege, S. 361.
[28]) Einzelheiten der beiden Organiſationen, ſiehe: Handbook of International Organisation, Geneva 1929, S. 150, S. 184.

III. Abſchnitt:

Die internationale Organiſation der Wohlfahrtspflege im engeren Sinne.

Internationale Wohlfahrtspflege iſt ſo alt wie das Chriſtentum. Seit jenen erſten Dezennien unſerer Zeitrechnung bewegt ſich der Gedanke internationaler Hilfeleiſtung wie ein Wellenſchlag bald in aufſteigender, bald in abſteigender Linie durch die Jahrhunderte, faſt ausſchließlich der Initiative der Kirchen überlaſſen, hie und da eine völkerrechtliche Form findend in zwiſchenſtaatlichen Abkommen, die im Falle eines Krieges zwiſchen zwei beſtimmten Staaten die Sorge für die erkrankten und verwundeten Krieger regeln.

Es ſcheint, daß das letzte Jahrhundert wieder eine ſtark aufſteigende Linie internationaler Wohlfahrtspflege gebracht hat, deren Aufgaben nun zum erſten Male auch in ſtarkem Maße von Staatengemeinſchaften in Angriff genommen werden und bei öffentlichen wie privaten Trägern eine neue und wirkſamere organiſatoriſche Ausgeſtaltung findet.

A. Die internationale Organiſation der öffentlichen Wohlfahrtspflege.

Das Aufkommen der von Staaten getragenen internationalen wohlfahrtspflegeriſchen Organiſationen geht unzweifelhaft auf rein politiſch-materielle, eigenſtaatliche Intereſſen, die anfangs nur um den elementaren Schutz von Leben und Geſundheit kreiſen, zurück. Erſt in den letzten Dezennien beeinfluſſen und befruchten international-ſoziale Gedankengänge die vom Völkerrecht getragene Wohlfahrtsarbeit, wenn auch immer noch eigenſtaatliche Intereſſen ſtark mitſchwingen.

Der Wiener Kongreß von 1815 bringt, hiſtoriſch geſehen, durch die Aechtung des Sklavenhandels erſte Anzeichen einer ſich mählich entwickelnden, die Völkergemeinſchaft bindenden Wohlfahrtspflege.[29]) Seuchen beſchworen international ſich ausbreitende Gefahren herauf, die die Staaten in ihrem Beſtande bedrohten, denen entgegenzuarbeiten nationale Abwehr nicht genügte. Allein ein geeintes Vorgehen konnte hier wirkſame Hilfe ſchaffen. So kommt es zur Bildung internationaler Kongreſſe und Konferenzen auf dem Gebiete des Geſundheitsweſens.

Die Trägerſchaft für die Ausführung der hier vorgeſchlagenen oder angeordneten Wohlfahrtsmaßnahmen wird, mangels einer internationalen Organiſation der Staaten, dieſen ſelbſt zuerteilt. Erſt verhältnismäßig ſpät kommt es zur Bildung eigener völker-

[29]) Vgl. Vorgrimler, „Die internationale öffentliche Wohlfahrtspflege“ und Schücking-Wehberg S. 4.

rechtlicher Zuſammenſchlüſſe, die bis 1920 lediglich in Geſtalt von internationalen Verwaltungsgemeinſchaften auf beſtimmten Spezialgebieten der Wohlfahrtspflege auftreten.

Zur Durchführung ihrer Zwecke beſitzen dieſe allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine beſondere Behörden, von denen die beſtentwickelten die internationale Konferenz, das internationale Büro, den dirigierenden Staat oder aber die internationale Kommiſſion und das Schiedsgericht kennen. Die internationale Konferenz beſteht aus Delegierten aller an der Gemeinſchaft beteiligten Länder, tritt periodiſch zuſammen, beſchließt über die wichtigſten Vereinsangelegenheiten und dient insbeſondere der Fortbildung des Vereinsrechts. Zentralorgan des Verwaltungsvereins und daher von größter Bedeutung iſt das geſchäftsführende Büro, auch Zentralamt genannt. Es hat den Staaten mit Rat und Unterſtützung zur Seite zu ſtehen und iſt gleichzeitig internationale Sammel-, Vermittlungs-, Ueberwachungs- und Ausführungsſtelle der Union. Ihm obliegt die Vorarbeit für die Konferenzen.

1. Durch die Brüſſeler Generalakte [30]) vom 2. Juli 1890 wird das Büro der Staatenvereinigung zur Bekämpfung des Sklavenraubs und Sklavenhandels geſchaffen. Mitglieder ſind 18 Staaten. Es umfaßt das „Bureau international maritime" in Zanſibar und das Bureau ſpécial in Brüſſel. Das erſtere wird gebildet von den Vertretern der Signatarmächte und iſt befugt, Hilfsämter einzuſetzen. Ihm obliegt die Sammlung von Schriftſtücken und Auskünften, die der Bekämpfung des Sklavenhandels dienlich ſein können. Das Spezialbüro in Brüſſel [31]) ſoll einen Austauſch aller Geſetze und Verordnungen ſowie aller ſtatiſtiſchen Nachrichten vermitteln, welche Gegenſtände der Brüſſeler Generalakte betreffen.

2. Durch ein Abkommen zu Saint-Germain-en-Laye [32]) über den Handel mit Spirituoſen in Afrika zwiſchen den alliierten und aſſoziierten Hauptmächten, Belgien und Portugal vom 10. September 1919 (Art. 7 des Uebereinkommens), ſollte ein internationales Zentralbüro zwecks Sammlung und Aufbewahrung der auf die Einfuhr und Fabrikation von Spirituoſen in Afrika bezüglichen Dokumente unter der Autorität des Völkerbundes errichtet werden.

Da jedoch auch das oben genannte Brüſſeler Bureau ſpécial ſich mit der Sammlung der auf die Spirituoſenfrage bezüglichen Dokumente befaßte, beſchloß der Völkerbundsrat in ſeiner Sitzung vom 11. Januar 1922,[33]) einem belgiſchen Antrag entſprechend, das Brüſſeler Spezialbüro mit den Aufgaben des vorgeſehenen Zentralbüros zu betrauen und es unter die Autorität des Völkerbundes zu ſtellen. Die Koſten des Büros ſollten fortan von den Signatarmächten getragen werden.

[30]) RGBl. 1892, S. 605.
[31]) Unter Leitung und Aufſicht Belgiens.
[32]) Nr. 73 Pohl-Sartorius, Sammlung von Quellen.
[33]) Vgl. Schücking-Wehberg S. 723; Journ. Off. 1922, S. 128.

3. Durch eine Pariſer Staatenkonferenz vom 3. Dezember 1903 [34]) wurde eine internationale Uebereinkunft getroffen betreffend Maßregeln gegen Peſt, Cholera und Gelbfieber. Auf Grund dieſer Konvention erſtand durch Vereinbarung vom 9. Dezember 1907 [35]) das internationale Sanitätsamt (Office internationale d'Hygiène publique), das unter Leitung eines internationalen Komitees von techniſchen Mitgliedern als Zentralſtelle für die auf die öffentliche Geſundheitspflege, ſowie die Ausführung der Sanitätsabkommen bezüglichen Mitteilungen und Dokumente und zur Vorbereitung der Reviſion der Sanitätsabkommen dient.

1920 verſuchte der Völkerbund das internationale Amt für öffentliche Hygiene ſeiner Oberaufſicht zu unterſtellen, um es zur Grundlage ſeiner Hygiene-Organiſation zu machen. Zu dieſem Zwecke ſollte zwar der bisherige Sitz des Amtes in Paris bleiben, doch ſollten an dem Organiſationsſtatut und der Geſchäftsordnung des Geſundheitsamtes — vorbehaltlich der Zuſtimmung der Signatarſtaaten vom 19. Dezember 1907 — Aenderungen vorgenommen werden. Dieſer Plan der völligen Einordnung des Pariſer Geſundheitsamtes ſcheiterte an dem unerſchütterlichen Widerſtande der Vereinigten Staaten von Nordamerika.

Daraufhin wurde von Seiten des Völkerbundes mit dem Büro ein Abkommen getroffen, danach eine enge Verbindung zwiſchen Völkerbund und Büro geſchaffen werden ſoll, um Zeitverluſt und doppelte Arbeit auf beiden Seiten zu ſparen.[36])

4. Der jüngſte aller internationalen Verwaltungsvereine mit wohlfahrtspflegeriſchen Aufgaben iſt der im Entſtehen begriffene Welthilfsverband, deſſen Grundlegung auf der internationalen Staatenkonferenz, zuſammengetreten auf Einladung des Völkerbundes vom 4.—12 Juni 1927, erfolgte. Als Zweck des Welthilfsverbandes wird in Art. 2 des Abkommens [37]) bezeichnet: Erſte Hilfeleiſtung bei außergewöhnlich ſchweren Kataſtrophen, die durch höhere Gewalt verurſacht worden ſind und Zuſammenfaſſung aller öffentlichen und privaten Hilfsorganiſationen, um im Falle der Not durchgreifende und organiſierte Hilfe leiſten zu können. Höchſte Verwaltungsorgane ſind der Geſamtrat und der von ihm zu bildende Vollzugsausſchuß. In letzterem haben zwei Vertreter der internationalen Organiſationen des Roten Kreuzes Sitz und beratende Stimme. Dem Verwaltungsausſchuß ſind die wichtigſten Obliegenheiten der Union übertragen. Er iſt der Bevollmächtigte und vertritt den Verband gegenüber dem Völkerbund, den Regierungen und den Organiſationen der Wohlfahrtspflege. Die zentrale und leitende Geſchäftsführung iſt auf Grund des Art. 25 den internationalen Organiſationen des Roten Kreuzes übertragen worden.

[34]) RGBl. 1907 S. 425.

[35]) Arrangement international signé à Romane le 9 décembre 1907 pour la création à Paris d'un office central d'hygiène publique.

[36]) Vgl. S. 23 der Arbeit.

[37]) Vgl. die rechtlichen Unterlagen des Welthilfsverbandes, S. 13, der Blätter des Deutſchen Roten Kreuzes, H. 9, 1929.

Der Welthilfsverband tritt in Kraft, wenn das Abkommen von ſo vielen Staaten ratifiziert iſt, daß ein Mindeſtbetriebskapital von 600 Einheiten = 420 000 Goldfranken erreicht iſt, welche Summe trotz der 19 vorgenommenen Ratifikationen bis heute nicht aufgebracht wurde. (Jeder Staat leiſtet eine Einlage von ſo viel Einheiten zu 700 Sfrs. als er Einheiten an Völkerbundsbeiträgen zu bezahlen hat oder hätte, wenn er Mitglied wäre.[38])

Die Rechtsnatur dieſer zu wohlfahrtspflegeriſchen Spezialzwekken erfolgten internationalen Zuſammenſchlüſſe ergibt ſich aus ihrem Weſen als internationale Unionen.

Sie ſind organiſierte, völkerrechtliche Staatenverbindungen mit individuell nicht begrenzter Mitgliederzahl, beſtimmt zur Wahrnehmung techniſch-adminiſtrativer, nicht aber politiſcher Intereſſen. „Wir haben es bei ihnen mit einem auf Vereinbarung [39]) beruhendem Rechtsverhältnis einer Vielheit von Staaten zu tun, und keinem beſonderem, den Gliedern durchaus ſelbſtändig gegenübertretendem Rechtsſubjekt".[40])

Die Behörden der Unionen (Kongreß, Zentralamt) ſind völkerrechtliche Organe, d. h. ſolche „welche kraft internationalen Auftrags handeln und ihre Befugniſſe und ihre Entſtehung aus einer völkerrechtlichen Vereinbarung ableiten.[41]) Ein Recht, die Mitglieder der Union durch ſelbſtändige Beſchlüſſe zu binden, ſteht den Büros nicht zu.

Ihre Verfaſſung iſt büromäßig organiſiert mit einem verantwortlichen Direktor an der Spitze. Untergeordnet ſind ſie dem geſchäftsleitenden Staat, der Kommiſſion und der Konferenz.[42])

Die bis zum Weltkrieg geſchaffenen Unionen arbeiteten ohne jegliche Fühlungnahme unabhängig von einander.

Der 1920 neu ins Leben tretende Völkerbund ſollte den Gedanken der Arbeitsgemeinſchaft der Völker in erhöhtem Maße verwirklichen. Dem entſprach das Streben, die bisher ins Leben getretenen Büros, die faſt ohne jegliche Fühlungnahme unabhängig voneinander arbeiteten und die künftig zu bildenden neuen Zentralämter unter die Autorität des Völkerbundes zu ſtellen, einmal um Doppelarbeit, Verſchwendung an Zeit und Kraft zu verhindern, dann aber auch, um die Erfahrung der Unionen, die bereits früher als er ſelbſt die Löſung gleicher Aufgaben in Angriff genommen hatten, für ſich nutzbar zu machen.

Von den wohlfahrtspflegeriſchen Unionen unterſteht heute als einziges das „Internationale Zentralamt für die Kontrolle des Alkoholhandels" im Sinne des Art. 24 Abſ. 1 Völkerbundsſatzung dem Völkerbund.

[38]) Vorgrimler, „Die internationale öffentliche Wohlfahrtspflege, S. 102.
[39]) Hier Vereinbarung im Sinne Triepels: Völkerrecht und Landesrecht, S. 45 und 62.
[40]) v. Toll S. 72.
[41]) v. Toll S. 78.
[42]) v. Toll S. 79.

Die Begründung der Oberaufſicht geſchah auf Antrag des Vorſitzenden des Zentralamtes. Nach einer Prüfung der Verfaſſung durch das Völkerbundsſekretariat wurde durch Ratsbeſchluß vom 11. Januar 1922 das Zentralamt der Oberaufſicht des Völkerbundes unterſtellt. In dieſem Beſchluß ſind u. a. beſondere Beſtimmungen über das Verhältnis zwiſchen Zentralamt und Völkerbund getroffen.

Die dem Generalſekretär zu machenden Mitteilungen über die Arbeit des Amtes ſind durch vierteljährige Berichte zu erſtatten. Der Generalſekretär des Völkerbundes kann von dem Amt Auskünfte über den Spirituoſenhandel in Afrika verlangen. Daneben bekommt er ein Recht, das ihn deutlich dem Zentralamt überordnet: er kann das Zentralamt nämlich zur Beſchleunigung ſeiner Arbeit veranlaſſen.

Die rechtliche Bedeutung des Art. 24 der VBS. generell zu prüfen iſt nicht Aufgabe der Arbeit. Es ſei nur in Kürze die Rechtsnatur der Unterſtellung, ſoweit ſie für das oben angegebene Büro in Frage kommt, behandelt.

Was beſagt Stellung unter die Autorität des Völkerbundes (placed under the direction of the League, placés sous l'autorité de la Société)?

Ein Ratsbeſchluß vom 27. Juni 1921 [43]) präziſiert den Begriff „autorité" dahin, daß der Völkerbund die Verfaſſung des Büros nicht antaſten, ſeinen Sitz nicht verlegen, den Kreis der Aufgaben nicht erweitern, die Freiheit in der Wahl der Beamten nicht beeinträchtigen und keine Vorſchriften über die Verwendung der Einnahmen der Büros machen darf. Die unter der Aufſicht des Völkerbundes ſtehenden Büros haben dieſem gegenüber die Verpflichtung, ſich einerſeits ſtreng an den Kreis ihrer Aufgaben zu halten und nicht darüber hinaus zu greifen, andererſeits ſich ihren Aufgaben mit dem nötigen Eifer zu widmen und ihre Mitarbeit dem Völkerbund zur Verfügung zu ſtellen. Kommen ſie dieſer Verpflichtung nicht nach, ſo ſoll der Völkerbund berechtigt ſein einzugreifen. Im übrigen wird als Zweck der Unterſtellung der Büros angegeben, dieſen durch die Anerkennung ſeitens des Völkerbundes ein größeres Preſtige zu verſchaffen.[44])

Dieſer Beſchluß vom 27. Juni 1921 wird durch den Ratsbeſchluß vom 7. Juni 1928 [45]) ergänzt. Hier wird dem Völkerbund das Recht zugeſtanden, die Arbeit der Büros zu prüfen, gegen die Bearbeitung der gleichen Frage durch mehrere internationale Organiſationen einzuſchreiten und für die gründliche Durchführung der den Büros zugewieſenen Aufgaben zu ſorgen. Die Pflichten der Büros werden dahin erweitert, daß ſie einen Jahresbericht über ihre Tätigkeit an den Generalſekretär des Völkerbundes zu ſenden haben, der dieſen dem Völkerbundsrat, den zuſtändigen techniſchen Organiſationen des Völkerbundes und den Völkerbundsmitgliedern zur Prüfung vor-

[43]) Journ. Off. 1921, S. 759 ff.
[44]) So Spreckelſen S. 17.
[45]) Beſchluß vom 19. IX. 28, Doc. A. 71, 1928 XII.

zulegen hat. Sie müſſen ferner ihre ſämtlichen Veröffentlichungen und den geſamten offiziellen Schriftwechſel mit ihren Mitgliedſtaaten dem Generalſekretär zur Kenntnis bringen.

Praktiſch wirkt ſich die Unterſtellung des Zentralamtes für die Kontrolle des Alkoholhandels ſo aus, daß dem Sekretariat des Völkerbundes alle ſtatiſtiſchen Erhebungen über die Einfuhr von Spirituoſen in die verſchiedenen afrikaniſchen Kolonial- und Mandatsländer, ſowie die Texte der in dieſen Gebieten beſtehenden Verordnungen über die Alkoholeinfuhr mitgeteilt werden. Im übrigen erteilt es der Mandatskommiſſion des Völkerbundes Auskünfte gleicher Art. Das Recht des Generalſekretärs, das Zentralamt zur Beſchleunigung ſeiner Arbeit zu veranlaſſen, iſt bisher nicht ausgeübt worden.

Die Unterſtellung bedeutet rechtlich geſehen mindeſtens ein Novum in der Völkerrechtswiſſenſchaft, die keine Parallele in irgend einer bisherigen völkerrechtlichen Inſtitution findet. Der Völkerbund handelt als eine der Union fremde Macht, tritt von außen an deren ſelbſtändige Verfaſſung heran, wird ihr ſozuſagen aufgepfropft. Mitglieder des Völkerbundes, die nicht Mitglieder der Union ſind, treten durch Art. 24 VBS. als völlig Außenſtehende mit Befugniſſen an die Union heran.[46])

Die Begründung der Oberaufſicht wurde beantragt von der „Internationalen Vereinigung für Kinderſchutz" (Association Internationale pour la Protection de l'Enfance), gegründet durch Abkommen vom 21. Juli 1921. Bei der Prüfung der Verfaſſung durch den Völkerbund ergab ſich jedoch, daß das Büro den Vorausſetzungen des Art. 24 nicht entſprach, da der Verwaltungsrat der Vereinigung, dem außer Staaten auch eine große Anzahl privater Organiſationen angehören, außer mit Vertretern der Mitgliedſtaaten zur Mehrheit mit Vertretern dieſer privaten Organiſationen beſetzt war. Der Rat hatte daher gegen die Unterſtellung Bedenken.

Später iſt es dann zu einer Vereinbarung[47]) zwiſchen der Vereinigung und dem Völkerbund gekommen, danach die techniſche Arbeit der Vereinigung in Zukunft von der Abteilung des Völkerbundsſekretariates für Kinder- und Jugendſchutz, der eine beſondere beratende Kommiſſion des Völkerbundes angegliedert iſt, geleiſtet werden ſoll. Ein Mitglied des Perſonals der Vereinigung ſoll zu dieſem Zwecke in das Sekretariat übernommen werden.

Als einziges nicht durch Kollektivvertrag geſchaffenes Büro wurde am 27. Juni 1921[48]) der Aufſicht des Völkerbundes unterſtellt: das 1907 gegründete „Bureau international d'information et d'études sur l'assistance aux étrangers", welches die gegenſeitige Unterſtützung mittelloſer Staatsangehöriger zur Aufgabe hat.[49]) Da es amtliche Unterſtützung genießt, trägt es halboffiziellen Charakter.

[46]) Vgl. Spreckelſen S. 22.
[47]) Journ. Off. 1924, S. 538 und 715.
[48]) Journ. Off. 1921, S. 761.
[49]) Vgl. Handbook ..... S. 46.

Der Ratsbeſchluß, der es dem Völkerbund unterſtellte, führte aus, es handle ſich um ein nützliches Organ, deſſen Arbeiten nicht mit denen irgend einer anderen Organiſation zuſammenfielen, außerdem biete es genügendes Intereſſe, das ſeine Unterſtellung rechtfertige.[50])

Für die Unterſtellung dieſer Art Büros — die grundſätzlich in eine größere Abhängigkeit vom Völkerbund geſtellt werden — hält Spreckelſen[51]) zu Recht die Grundlage des Art. 24 nicht gegeben. „Die Unterſtellung erfolgte nicht in Anwendung von Art. 24, alſo innerhalb des ſatzungsmäßigen Zuſtändigkeitsbereiches des Völkerbundes, ſondern auf Grund eines Beſchluſſes, der nicht in der Völkerbundsſatzung ſeine Stütze findet."

Hauptträger einer umfaſſenderen internationalen ſtaatlichen Wohlfahrtspflege im engeren Sinne wird mit dem Ende des Weltkrieges der Völkerbund.

Zweifellos unterſcheidet er ſich von den ihm vorausgegangenen Gründungen offiziellen Charakters durch den Umfang ſeiner Miſſion, zugleich politiſcher, wirtſchaftlicher, geiſtiger, moraliſcher und ſozialer Natur und durch das Preſtige der Staatsmänner, die ſeine beratenden Organe bilden. Aber bei aller Bedeutung der Völkerbundspoſition binden ſeine Beſchlüſſe die Regierungen lediglich inſoweit, als dieſe die von der Völkerbundsverſammlung angenommenen Abkommen freiwillig und jede für ſich ratifizieren.

Durch Art. 23 der Völkerbundsſatzung hat das poſitive Völkerrecht, ſozial geſehen, den Völkerbund mit drei großen Aufgaben betraut: mit dem öffentlichen internationalen Geſundheitsdienſt, dem Kampf gegen die Narkotika und gewiſſen Arbeiten für den Kinder- und Jugendſchutz.

Zur Erfüllung dieſer ſozialen Aufgaben hat er durch Konferenz und Satzung beſtimmte Organe berufen, die eng dem Geſamtorganismus des Völkerbundes eingegliedert ſind.

Zwecks Befaſſung mit den Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Krankheiten wurde zunächſt wegen der geplanten Unterſtellung des oben erwähnten „Bureau d'Hygiène" und deſſen Verſchmelzung mit einer zu gründenden Hygieneorganiſation, im Juni 1921 vom Völkerbundsrat ein vorläufiger Geſundheitsausſchuß eingeſetzt, deſſen Mitglieder zu einem großen Teile dem Vorſtand des Internationalen Amtes für öffentliche Geſundheitspflege angehörten.

Nach Ausarbeitung eines Planes für eine Organiſation des Geſundheitsweſens durch ein aus Mitgliedern des „Office Internationale" und des vorläufigen Geſundheitsausſchuſſes beſtehenden gemiſchten Komitees, trat die Organiſation für Geſundheitsweſen nach Annahme des Planes durch die 4. Völkerbundsverſammlung 1923 ins Leben.[52])

[50]) Jour. Off. Sept. 1921, S. 761.
[51]) Spreckelſen, vgl. S. 10.
[52]) Vgl. hierzu: „Die Hygieneorganiſation des Völkerbundes". Genf 1926. Herausgeg. vom Völkerbundſekretariat.

Die Spezialaufgabe der Organiſation beſteht darin, die Arbeit der Geſundheitsämter der Einzelſtaaten zu vereinigen, gleichzurichten und die ärztliche Erfahrung und Wiſſenſchaft jedes einzelnen Volkes allen Völkern zugutekommen zu laſſen.

Der aus Vertretern aller Mitgliedſtaaten zuſammengeſetzte Ausſchuß des Pariſer Geſundheitsamtes übernimmt die Aufgaben eines allgemeinen Hgienebeirates der Organiſation. Ihm zur Seite arbeitet ein engerer Hygieneausſchuß der Organiſation, der zur Hälfte von ihm ſelbſt, zur anderen Hälfte vom Völkerbund auf ſeinen Vorſchlag mit Sachverſtändigen beſetzt wird und die Arbeiten des Völkerbundes auf dem Gebiete des Geſundheitsweſens zu leiten hat. Beide Organe prüfen alle Fragen des Geſundheitsweſens die den Völkerbund intereſſieren, das eine vom Geſichtspunkt der Intereſſen der einzelnen Staaten, das andere vom Geſichtspunkt der ſachlichen Notwendigkeiten. Der Hygieneausſchuß bildet zuſammen mit zugezogenen Fachleuten 19 Fachkommiſſionen für einzelne Gebiete der Sozialhygiene.

Die Hygieneorganiſation amtet als ratgebendes Organ des Völkerbundrates und der Bundesverſammlung. Ihre Arbeiten bedürfen der Genehmigung durch die beiden erwähnten Körperſchaften. Ausführendes Organ der Hygieneorganiſation iſt das techniſche Sekretariat, das als Hygieneſektion einen Dienſtzweig des Generalſekretariats des Völkerbundes bildet. Es iſt ein integrierender Beſtandteil des Generalſekretariats und unterſteht als ſolcher in adminiſtrativer Hinſicht dem Generalſekretär.

Als beſonders glückliche und weitblickende Einrichtung der oben genannten Organiſation iſt das epidemiologiſche Orientbüro in Singapur zu nennen, das im März 1925, dank einer Schenkung des Hygieneamtes der Rockefeller-Stiftung im Betrag von 125 000 Dollar eingerichtet werden konnte. Ein aus Delegierten der verſchiedenen Sanitätsverwaltungen des fernen Oſtens beſtehender Beirat tritt einmal jährlich zuſammen zur Prüfung der mit der Tätigkeit des Büros zuſammenhängender Probleme. Wöchentlich empfängt das Büro von 139 Häfen Aſiens, Auſtraliens und der Oſtküſte Afrikas telegraphiſche Berichte über Cholera, Peſt und andere Seuchen. Dieſe Meldungen werden von ihm ſofort drahtlos oder telegraphiſch weitergegeben.

Durch die Gründung [53]) einer beſonderen Kommiſſion zur Unterdrückung des Opiumhandels nahm der Völkerbund die Vorkriegsbeſprechungen auf dieſem Gebiete wieder auf. Dieſe Kommiſſion beſteht aus je einem Vertreter von acht Staaten, die beſonderes Intereſſe an der Opiumfrage haben, ſowie aus drei vom Rate zu beſtimmenden, beſonders ſachkundigen Beiſitzern mit beratender Stimme.[54]) Später haben auf Aufforderung hin auch Deutſchland, Serbien, Kroatien-Slovenien und die Vereinigten Staaten von Amerika Vertreter

[53]) Gegr. 21. Februar 1921.
[54]) Journ. Off. März/April 1921, S. 114 ff., 223 ff.

in die Kommiſſion entſandt. Zur Ueberwachung des Verkehrs mit Opium und anderen Rauſchgiften, zur ſtatiſtiſchen Erfaſſung des Bedarfes an Rohopium und zur Anpaſſung der Produktion an dieſen legitimen Bedarf durch Vorſchriften, welche in Gemeinſchaft mit dem Völkerbundsrat zu erlaſſen ſind, wurde am 19. Februar 1925 ein ſtändiges Zentralkomitee geſchaffen.[55])

Art. 23 c überträgt dem Völkerbunde die Kontrolle über die internationalen Abkommen[56]) betreffend Frauen- und Kinderhandel. Auf der Genfer Staatenkonferenz vom Juni-Juli 1921 wurde die Sorge für dieſe Aufgabe einer ſtändigen beratenden neu zu ſchaffenden Kommiſſion zuerteilt, die dem Rat bezüglich aller auf den Mädchenhandel ſich beziehenden Fragen gutachtlich zur Seite ſtehen ſollte. Am 14. Januar 1922 wurde über die Zuſammenſetzung dieſer Kommiſſion Beſchluß gefaßt.[57]) Vertreter der größten Fachorganiſationen wurden zu ſachverſtändigen Beiſitzern ohne Stimmrecht ernannt. Solche Vertreter entſandten: das Internationale Büro zur Unterdrükkung des Mädchenhandels, die Internationale Frauenorganiſation, die Internationale katholiſche Vereinigung zum Schutze junger Mädchen, der Verband der nationalen Vereinigungen der Freunde junger Mädchen und die Internationale jüdiſche Vereinigung der Freunde junger Mädchen.

1925 wurde dieſe Kommiſſion umgeſtaltet und mit der Kommiſſion für Kinderſchutz, 1924 gegründet, zu einer Einheit verſchmolzen. Sie trägt jetzt den Namen „Commission consultative pour la protection de l'enfance et de la jeunesse" und umfaßt zwei Ausſchüſſe, für Mädchen- und Kinderhandel und für Jugendſchutz. Beiden Ausſchüſſen gehören Delegierte der Regierungen Belgiens, Dänemarks, Deutſchlands, Frankreichs, Englands, Italiens, Japans, Polens, Rumäniens, Spaniens, Uruguays und der Vereinigten Staaten an. Außerdem entſenden in Fragen des Mädchenhandels die obengenannten, privaten Organiſationen ihre Vertreter wie bisher.

Der Ausſchuß für Mädchen- und Kinderhandel hat dieſes Aufgabengebiet von den verſchiedenſten Seiten in Angriff genommen. Er hat ſich mit dem Auswandererweſen, der Beſchäftigung von Frauen in Theatern und Variétés, der Proſtitution, der Deportation von Frauen im Orient etc. befaßt.

Dem Ausſchuß für Jugendſchutz obliegt die Bearbeitung allgemeiner Aufgaben dieſes Gebietes, ſoweit eine ſolche international überhaupt möglich iſt. Er beſchäftigt ſich mit dem Jugendſchutz im Kinoweſen, der Arbeit der Jugendgerichte, der Unterſtützung der Heimbeförderung ausländiſcher Minderjähriger, der rechtlichen Lage des unehelichen Kindes etc.

Die gerechte Behandlung der Eingeborenen ſoll nicht nur in den Mandatsländern, gemäß Art. 22 VBS., ſondern in ſämtlichen Kolo-

[55]) Vgl. Vorgrimler, im Jahrbuch der Caritaswiſſenſchaft, 1930, S. 124.
[56]) Abk. vom 18. Juli 1905; Abänderung vom 4. V. 1910; Zuſatzabkommen vom 30. Sept. 1931.
[57]) Journ. Off. Februar 1922, S. 111/112.

nien erfolgen. Am 12. Juni 1924 ſetzte der Rat eine zeitweilig beratende Kommiſſion von acht Sachverſtändigen zur Prüfung kolonialer Fragen, insbeſondere der Sklaverei ein.[58]) Die Kommiſſion wurde ſpäter wieder aufgelöſt, nachdem ſie wertvolle Vorarbeiten zu einem Abkommen vom 25. September 1926 über die Bekämpfung aller Arten von Sklaverei geleiſtet hatte.

Auch die Organiſation der Flüchtlingsfürſorge, die ſich beſonders in den ſturmbewegten Jahren der Nachkriegszeit glänzend bewährte, iſt hier zu nennen. Da die Flüchtlingsfürſorge einſtweilen einen Abſchluß erreicht zu haben ſcheint, iſt durch Beſchluß vom 30. November 1930[59]) das bisher beſtehende Kommiſſariat aufgelöſt worden und die fürſorgeriſchen Aufgaben für die Flüchtlinge einer vom Vorſitzenden des Internationalen Komitee des Roten Kreuzes in Genf zu bildenden Stelle übertragen worden, während lediglich die politiſche Fürſorge für die Flüchtlinge beim Völkerbund ſelbſt verbleibt.

Als letztes ſei noch erwähnt die am 22. Februar 1921 vom Rate eingeſetzte Unterſuchungskommiſſion zwecks Ermittlungen über die Deportation von Frauen und Kindern in Armenien, Kleinaſien und der Türkei, die ſich ſpäter, unter der Leitung eines Völkerbundskommiſſars ſtehend, zu einem gemiſchten Komitee erweiterte, in das Vertreter der türkiſchen, armeniſchen und griechiſchen Regierung entſandt wurden.

Die oben angeführten Fachkommiſſionen ſind Studien- und Arbeitsgemeinſchaften der von den Staatsregierungen ernannten oder beigezogenen Fachleute, und, ſoweit ſie nicht zur Begutachtung einzelner Fragen und zur Löſung beſtimmter Aufgaben nur vorübergehend eingeſetzt ſind, ſtändige Organe des Bundes. Rechtlich beruhen ſie entweder auf Satzungsbeſtimmungen des Paktes oder auf Beſchlüſſen der Völkerbundsverſammlung. Ihre Organiſation obliegt dem Generalſekretär des Völkerbundes.

Die techniſchen Organiſationen, zu denen die oben erwähnte Hygieneorganiſation zu zählen iſt, werden als beratende Organe beſonders umfaſſender Natur bezeichnet.[60]) Sie beſtehen nicht lediglich aus beratenden Kommiſſionen, ſondern aus regelmäßig zuſammentretenden Konferenzen, ſowie einem ſelbſtändigen Sekretariat. Um den techniſchen Organiſationen die richtige Stellung im Rahmen des Völkerbundes anzuweiſen, um eine allzu große Selbſtändigkeit zu verhüten, wurden die Beziehungen der techniſchen Organiſationen zu den Bundesorganen rechtlich in einer Reſolution des Rates vom 19. Mai 1920 durch Aufſtellung von Grundſätzen fixiert, denen ſpäter die Bundesverſammlung zuſtimmte.[61])

Danach ſollen ſie in Bezug auf ihre innere Organiſation Autonomie beſitzen, insbeſondere ihre Tagesordnung ſelbſtändig vorberei-

[58]) Jurn. Off. April 1924, S. 534 ff., 695 ff.
[59]) Ottlik, G.: Annuaire de la Société des Nations 1930.
[60]) Schücking-Wehberg S. 274.
[61]) Journ. Off. Juni 1920, S. 151.

ten, aber über eine Frage nur beraten, nachdem ſie dieſe dem Rate unterbreitet haben. Kurz, der Völkerbund hat über jede einſchneidende Handlung der techniſchen Organiſationen ein weitgehendes Kontrollrecht, das vom Rat und der Völkerbundsverſammlung ausgeübt wird.

Als Aufgabe der Organiſationen wird bezeichnet: die Unterſtützung des Rates und der Völkerbundsverſammlung bei der Förderung der jeweiligen Spezialaufgabe, dann aber auch die Förderung der Gemeinſchaftsarbeit der Völker durch gemeinſame Arbeit der techniſchen Vertreter aller Länder.

Zentralſtelle für die Verbindung und Zuſammenarbeit aller dieſer Organe des Bundes (Fachkommiſſionen, techniſche Organiſationen) iſt das unter der verantwortlichen Leitung des Generalſekretärs ſtehende Sekretariat, deſſen 9. und 10. Abteilung ausführendes Organ der wohlfahrtspflegeriſchen Kommiſſionen und der Hygieneorganiſation iſt. Jede Abteilung iſt für die ihr Spezialgebiet betreffenden Arbeiten verantwortlich und hat alle darauf bezüglichen Sitzungen und Beſprechungen vorzubereiten. Die Abteilung für ſoziale Fragen ſteht unter einer Abteilungsleiterin, die Leitung der Hygieneabteilung liegt in Händen eines Direktors.

Die von den Fachkommiſſionen und der Hygieneorganiſation ausgehenden Anregungen werden über die zuſtändige Sekretariatsabteilung der „Fünften Kommiſſion des Völkerbundes", die neben der Opiumfrage die humanitären Angelegenheiten zu bearbeiten hat, zugeleitet. In dieſer Kommiſſion ſind nur Regierungen vertreten, und zwar hat jeder Völkerbundsſtaat das Recht auf eine Vertretung. Sie tagt in Verbindung mit der Vollverſammlung des Völkerbundes. Ihre Beſchlüſſe gehen über den Völkerbundsrat und die Verſammlung und durch ſie hindurch zur Ratifikation an die Regierungen.

Mit der Darſtellung dieſer feſtumriſſenen Organiſationsformen iſt die wohlfahrtspflegeriſche Arbeit des Völkerbundes während der 10 Jahre ſeines Beſtehens bei weitem nicht erfaßt. Gerade in den erſten Jahren der Nachkriegszeit haben helfende Hände aller Staaten ſich im Völkerbund zuſammengefunden und unter genialer Führung — es ſei nur an Nanſen erinnert — unvergeßlich Wertvolles geleiſtet. Heute noch erweitert ſich das ſoziale Tätigkeitsfeld von Tag zu Tag, heiſchen durch die Eigenart der Zeit und Wirtſchaftskonſtellation jeweils bedingte Nöte planmäßige und weitſichtige Abhilfe. So wird durch die ſoziale Arbeit des Völkerbundes eine Notgemeinſchaft der Völker geſchaffen, die vielleicht einmal vor der Geſchichte die Exiſtenz des Völkerbundes mehr rechtfertigt, als ſeine auf politiſchem Gebiet erkämpften Erfolge.

B. Die internationale Organiſation der freien Wohlfahrtspflege.

„In internationaler Hinſicht iſt der modernen Entwicklung keineswegs nur die extenſiv und intenſiv immer weitergehende Kooperation der verſchiedenen Staaten, ſondern ganz beſonders auch die

zunehmende internationale Kooperation nichtſtaatlicher Kreiſe charakteriſtiſch. Ein Zeichen deſſen iſt die ſtetig wachſende, ſchon unüberſehbar gewordene, ungeheure Maſſe von internationalen Verbänden und Kongreſſen aller Art der verſchiedenſten Bevölkerungsſchichten und zu den mannigfaltigſten Lebenszwecken.“ [62]) Heute nach ca. 25 Jahren dieſer Feſtſtellung iſt die Kooperation derartig fortgeſchritten, daß die Organiſationen einzelner großer Spezialgebiete des Kultur- und Wirtſchaftslebens faſt nicht mehr überſehbar ſind. Allein die Aufzählung der auf dem Gebiete der Wohlfahrtspflege beſtehenden nichtſtaatlichen Zuſammenſchlüſſe, Verbände, Büros, Kommiſſionen, Konferenzen, Kongreſſen, Ausſchüſſen, Inſtitute, Ligen, Aemtern, Geſellſchaften und Vereinigungen füllen beträchtliche Seiten eines Handwörterbuches.[63]) Im folgenden ſeien darum nur die Grundzüge der internationalen Organiſation der freien Wohlfahrtspflege von verſchiedenen Geſichtspunkten aus beleuchtet und daran anſchließend die rechtliche Natur dieſer internationalen ſozialen Hilfswerke dargelegt.

Die älteſte Form internationaler freier Wohlfahrtspflege iſt getragen vom Chriſtentum, alſo von der religiöſen Gemeinſchaft. Jene Kirche, die für ſich den Anſpruch der Univerſalität erhebt, deren Organiſation der kosmopolitiſche Zug immanent iſt, deren Meiſter andererſeits jenes innerſte Gebot aller internationalen Sozialarbeit aufſtellte: „Du ſollſt deinen Nächſten lieben wie dich ſelbſt“, mußte naturgemäß Trägerin der Frühorganiſation internationaler Wohlfahrtspflege ſein. Es ſei hier an die im Laufe der Jahrhunderte auf dem Boden der katholiſchen Kirche erwachſenen caritativen Orden, Genoſſenſchaften und ſonſtigen Vereinigungen erinnert, die ihre Fühler über weite Lände ausſtreckten, wenn auch nicht zu allen Zeiten mit der gleichen Intenſität.

Mit der allgemein verſtärkten Betonung der äußeren Organiſation, beſonders im Gebiete des weiten internationalen Wirtſchaftslebens, erwuchs das Bedürfnis, neue äußere Erſcheinungsformen für die internationale, von religiöſen Gemeinſchaften getragene Wohlfahrtspflege zu prägen, die ſich wirkſamer und beſſer im Geſamtorganismus einer modernen Kulturwelt auswirken und behaupten konnten.

Erſte Vorläufer für den neuen internationalen Zuſammenſchluß, der bei der Wohlfahrtspflege der jüdiſchen Religionsgemeinſchaft noch im Werden iſt aber in abſehbarer Zeit erfolgt ſein dürfte, ſind die auf religiöſer Grundlage erſtandenen internationalen Fachorganiſationen, die, autonom organiſiert, ohne irgendwelche Beziehungen zu einander, der internationalen Tätigkeit auf einem beſtimmten Fachgebiet dienen.

---

[62]) Kaufmann, Die modernen nichtſtaatlichen internationalen Verbände und Kongreſſe, S. 422.

[63]) Vgl. Handbook of International Organisations, Part II, VII, Humanitarianism, Religion and Morals; XIII. Medicine and Hygiene.

Die älteſten dieſer konfeſſionellen Fachorganiſationen ſind auf proteſtantiſcher Seite der 1877 gegründete „Internationale Bund der Nationalvereine der Freundinnen junger Mädchen", der 1878 gegründete „Weltbund chriſtlicher Männervereine", der 1879 gegründete „Internationale Bund des Blauen Kreuzes" u. a. m.

Auf katholiſcher Seite iſt zu nennen: der 1833 von Pariſer Studenten unter Führung von Friedrich Ozanam gegründete Vincenzverein, der 1871 von Peter Paul Cahensly gegründete St. Raphaelsverein, der 1897 mit dem Sitz in Freiburg in der Schweiz gegründete „Internationale Verband der Mädchenſchutzvereine" u. a. m.

Auf jüdiſcher Seite arbeitet die 1885 gegründete „Jewish Association for the Protection of Girls and Women", die 1898 gegründete „Hias, Hebrew Sheltering and Immigrant Aid Society" u. a. m.

Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte hat zu einer Zuſammenfaſſung dieſer Fachgruppen geführt, die, als Informations- und Bindeorgan dienend, durch Schaffung einer Einheitsfront einmal eine ſtärkere und beſſere Repräſentation der religiös-fundierten Hilfsverbände ermöglicht, andererſeits ſtark befruchtend auf den Weitblick der einzelnen Fachgruppen wirkt.

Auf proteſtantiſcher Seite wurde 1923 auf dem Gebiete der inneren Miſſion ein ökumeniſcher Zuſammenſchluß herbeigeführt mit der Bezeichnung „Kontinentaler Verband für Innere Miſſion und Diakonie". Der Name wurde 1927 umgeändert in „Internationaler Verband für innere Miſſion und Diakonie". Zweck des Verbandes iſt gemäß ſeiner Satzung: die Aufrechterhaltung ſtändiger Beziehungen zwiſchen den angeſchloſſenen Fachorganiſationen, als Informations- und Nachrichtenſtelle zu fungieren und die Innere Miſſion bei internationalen Tagungen zu vertreten. Als Organe des Verbandes werden Vorſtand, Ausſchuß und Kongreß bezeichnet.[64]) Für die dauernde Bearbeitung von Sonderfragen ſind eigene Kommiſſionen gebildet.

Auf katholiſcher Seite entſtand 1924 die erſte weltweite Zuſammenfaſſung der Caritasverbände, die ſich 1928 den Namen „Caritas Catholica" beilegte.[65]) Auch ihr iſt die Aufgabe zugedacht, als Informations- und Bindeorgan zwiſchen den Organiſationen und Einrichtungen der Caritasarbeit in den einzelnen Ländern wie auch der internationalen katholiſchen Facharbeit zu dienen, ferner internationale Arbeitskonferenzen zur Beratung aktueller wichtiger Probleme zu organiſieren. Als Ganzes wird die „Caritas Catholica" geleitet von einem viergliederigen Präſidium und einem internationalen Ausſchuß. Zur Durchführung und Förderung der internationalen Facharbeit beſtehen ſieben Fachſektionen, deren Geſchäftsſtellen auf die verſchiedenen Länder verteilt ſind und teilweiſe mit den Geſchäftsſtellen einſchlägiger internationaler Fachorganiſationen verbunden ſind.

---

[64]) Vgl. Internationale freie Wohlfahrtspflege, die Abhandlung von Steinweg über Internationale Zuſammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Miſſion.
[65]) Vgl. Joerger, K.: Internationale Caritasarbeit, S. 94.

Die jüdiſche weit verzweigte internationale Facharbeit hat bisher eine organiſatoriſche Zuſammenfaſſung nicht gefunden. Verſuche, wie die Jüdiſche Welthilfskonferenz 1920 zu Karlsbad oder die Zuſammenkunft der jüdiſchen Sozialarbeiter anläßlich der ſozialen Doppelwoche in Paris 1928, laſſen vermuten, daß auch hier eine ſtändige internationale Fühlungnahme ſich anbahnt.

Jüngſten Datums ſind die Beſtrebungen zu internationalen wohlfahrtspflegeriſchen Zuſammenſchlüſſen, deren Träger eine politiſche, zur Internationalität neigende Partei iſt (Sozialdemokratie). Ein erſter Verſuch iſt die auf ſozialdemokratiſcher Grundlage am 22. Februar 1930 in Berlin gegründete „Internationale Arbeiterwohlfahrt". Als Aufgaben ſind vorgeſehen, internationale Tagungen zu veranſtalten, Mitarbeit bei neutralen ſozialen Kongreſſen, gegenſeitige Aufklärung durch die Preſſe u. a. m.[66])

Mag die 1921 auf revolutionärer Grundlage gegründete „Internationale Arbeiterhilfe" auch die Bezeichnung als Wohlfahrtsorganiſation ablehnen,[67]) ſo muß ſie doch im Rahmen dieſer Arbeit als ſolche angeführt werden, da ſie weitgehende internationale Unterſtützungen und Hilfsaktionen zugunſten des Proletariats zu Wege gebracht und organiſiert hat, mögen dieſe auch einen propagandiſtiſchen politiſchen Charakter tragen.

Im Laufe des letzten Jahrhunderts iſt auch die rein humanitär eingeſtellte Wohlfahrtspflege international organiſiert auf den Plan getreten. Die Baſis dieſer wichtigen internationalen Beſtrebungen iſt die Genfer Konvention von 1864, auf deren Grundlage ſich das „Comité International de la Croix-Rouge" konſtituierte, das als Keimzelle der geſamten Rot-Kreuz-Bewegung bis heute beſondere Funktionen in dem Weltorganismus der Rot-Kreuz-Geſellſchaften behalten hat. Die Organiſation des Roten Kreuzes gehört zu den wenigen Gemeinſchaftsformen, die internationalen Urſprungs ſind. Da ſie von allen humanitären privaten Zuſammenſchlüſſen zweifellos die bedeutendſte Stelle einnimmt, ſeine Hilfe in der Kriegszeit durch die Genfer Konvention von 1864, ſeine Friedensarbeit durch den Völkerbund Art. 25 auch völkerrechtlich anerkannt wurde, ſei kurz ſein heutiger internationaler Aufbau[68]) hier angedeutet.

Das Internationale Rote Kreuz umfaßt die nationalen Geſellſchaften, das oben genannte Internationale Komitee vom Roten Kreuz und die am 5. Mai 1919 gegründete Liga der Rot-Kreuz-Geſellſchaften. Höchſte beſchließende Inſtanz und verbindendes Organ aller oben genannten Faktoren iſt die Internationale Rotkreuzkonferenz, auf der neben den nationalen Geſellſchaften, dem Internationalen Komitee und der Liga, auch die Signatarmächte der Genfer

---

[66]) Vgl. Wachenheim, S. 44 in Internationale freie Wohlfahrtspflege.
[67]) Vgl. Sauerland, ebenda S. 44.
[68]) Neugeregelt durch die 13. Internat. Konf. v. Roten Kreuz, Haag, 23. bis 27. X. 1928.

Konvention vertreten ſind. Das Internationale Komitee und die Liga ſind ſelbſtändige Einrichtungen mit eigener Satzung, dürfen jedoch keine Entſcheidungen treffen, die den Satzungen des Internationalen Roten Kreuzes oder den Beſchlüſſen der Internationalen Konferenz widerſprechen.

Die grundſätzliche Kompetenzteilung ergibt ſich aus der Unterſcheidung von Kriegsaufgaben, die dem Internationalen Komitee, und Friedensaufgaben, die der Liga obliegen.

„Als eine Emanation der Internationalen Rot-Kreuz-Konferenz und mit gewiſſen arbitralen Funktionen ausgeſtattet, iſt eine ſtändige Kommiſſion eingeſetzt worden, die fünf nationale Rot-Kreuz-Mitglieder mit je zwei Vertretern des Komitees und der Liga umfaßt und im Bedarfsfalle zuſammentritt.“[69])

Als Idee und Organiſation iſt das Rote Kreuz auf dem Boden der aus der Humaniſierung der Kriegsführung ſich ergebenden Notwendigkeiten erwachſen. Die weitere Entwicklung hat es von der Humaniſierung des Krieges zu einer gewiſſen Antitheſe gegen den Krieg ſelbſt[70]) geführt und auf eine ſtärkere Betonung umfaſſender wohlfahrtspflegeriſcher Friedensarbeit hingewieſen.

In Ausführung des Art. 25 der Völkerbundsſatzung wurde dem Internationalen Roten Kreuz die Wahrnehmung des ſtändigen Geſchäftsbetriebes der Zentrale des obengenannten, auf ſeine Ratifizierung wartenden Welthilfsverbandes auf eigene Koſten übertragen. Dieſe Mitarbeit iſt teils freiwillig, teils beruht ſie auf vertraglicher Grundlage, ſichert aber dem Internationalen Roten Kreuz keinesfalls ein Monopol zu. Es ſoll vielmehr mit allen ähnlichen Inſtitutionen, die in der Lage und gewillt ſind, ihre Mitarbeit zur Verfügung zu ſtellen, zuſammenarbeiten.

Auf Grund dieſer allein von den Trägern aus beſtimmten Ueberſicht über die Internationale Organiſation der Wohlfahrtspflege iſt noch kein klarer Einblick in das weite Gebiet der organiſierten Arbeit möglich. Es ſei darum im folgenden eine Aufteilung der internationalen privaten Zuſammenſchlüſſe nach dem Umfang ihrer Tätigkeit verſucht.

Hier laſſen ſich drei Gruppen unterſcheiden:

Zur erſten Gruppe gehören die allgemeinen Hilfsorganiſationen, deren alleiniger Zweck ſoziale Hilfsarbeit iſt. Sie umſchließen das Geſamtgebiet dieſer Arbeit, mindeſtens aber zahlreiche Einzelgebiete. Zu ihnen ſind zu rechnen das oben genannte Internationale Rote Kreuz, die Caritas Catholica, der Internationale Verband für Innere Miſſion und Diakonie u. a. m.

[69]) Vgl. Draudt, Internationale freie Wohlfahrtspflege, S. 35.

[70]) Es ſei an die Beſchlüſſe und Wünſche der XIII. Internationalen Konferenz vom Roten Kreuz im Haag vom 23.—27. Okt. 1928 erinnert, die zur Antikriegspropaganda auffordern, insbeſondere den chemiſchen und bakteriologiſchen Krieg mißbilligen.

Zur zweiten Guppe gehören allgemeine, international arbeitende Verbände, bei denen die ſoziale Arbeit nicht die alleinige, aber doch weſentliche Aufgabe darſtellt. Dieſe Form der organiſierten Arbeit iſt typiſch für die Heilsarmee, deren Arbeit im Handook of International Organisations [71]) wie folgt angegeben wird: „To spread the Gospel of Jesus Christ throughout the world in obedience to His Commandments, working in love to uplift all those needing assistance."

Daneben ſtehen die Fachorganiſationen, deren Tätigkeit ſich auf einzelne Spezialgebiete beſchränkt. Dieſer Gruppe ſind die zahlloſen fachlichen Verbände zu ſubſumieren, die ſich in Anknüpfung an den einzelnen Notſtand gebildet haben.[72])

Nach dem Kriege taucht erſtmalig der Gedanke auf, alle beſtehenden internationalen Organiſationen zu einem großen Verbande zuſammenzuſchließen, oder wenigſtens von allen gemeinſam einen internationalen Kongreß zu veranſtalten. Das Ergebnis diesbezüglicher Bemühungen iſt die ſoziale Doppelwoche im Juli 1928 in Paris,[73]) mit drei ſelbſtändig nebeneinander tagenden ſozialen Kongreſſen, deren eventuelle Verſchmelzung den kommenden Jahren vorbehalten iſt.

Vom Geſichtspunkte der Intenſität des Zuſammenſchluſſes aus geſehen, finden ſich alle nur erdenklichen Abſtufungen vor, von der loſen Organiſation um eine einzelne Konferenz bis zur feſtgefügten Verbandsform mit eigenen ausführenden Organen. Dort, wo eine feſtere Verbandsform ſchon erreicht iſt, ähneln dieſe internationalen Gebilde, von Einzelheiten abgeſehen, im Aufbau ſtark den internationalen Verwaltungsgemeinſchaften.

Periodiſch wiederkehrende internationale Kongreſſe der Verbandsmitglieder als oberſte Inſtanz der Willensbildung, internationale Aemter, Büros, Geſchäftsſtellen zur Erledigung der aus dem Zweck ſich ergebenden Verwaltungsaufgaben, Ausſchüſſe, Komitees zur Kontrolle oder Unterſtützung, Betrauung eines ihrer Mitglieder mit der fortlaufenden Wahrnehmung eines Teiles ihrer internationalen Gemeinſchaftsintereſſen, laſſen dieſe Analogie zu. Der einſchneidende Unterſchied, der für die innere Rechtsnatur der internationalen Verbände weſentlich iſt, beſteht in der Qualität ihrer Mitglieder. Die Mitgliedergeſamtheit konſtituiert ſich aus nationalen privaten Verbänden verſchiedener Länder oder aus einzelnen Mitgliedern, die in verſchiedenen Ländern ſtaatsangehörig und domiziliert ſind.

[71]) Handbook . . . . . S. 148.

[72]) Z. B.: Internationale Vereinigung für Kinderhilfe, gegr. 6. 1. 20, Union internationale pour la protection de l'enfance du premier âge, gegr. 1905. Ligue universelle contre l alcoolisme, gegr. 1919. Bureau international pour la répression de la traite des femmes et des enfants, gegr. 1899. Conférence permanente internationale des organisations privées pour la protection des migrants, gegr. 1925.

[73]) Vgl. Internationale Wohlfahrtspflege S. 6.

Juriſtiſch geſehen ſind dieſe Organiſationen, wie alle internationalen nichtſtaatlichen Verbände, größtenteils international einheitliche Gebilde, als welche ſie funktionieren und organiſiert ſind.

Rechtsgrundlage iſt, da ſie von einer übergeordneten Stelle keine Regelung erfahren haben, die in den meiſten Fällen vorliegende autonome Satzung, die nicht nur für die eigene Verfaſſung und Organiſierung, für die Verhältniſſe der Mitglieder untereinander und zu dem internationalen Verband, ſondern möglicherweiſe auch für Dritte Bedeutung haben kann.[74]) Durch ſie wird objektives internationales, autonomes Recht geſchaffen, das der einzelne Staat innerhalb ſeines Machtbereiches außer Kraft ſetzen, nicht aber darüber hinaus hemmen und unterſagen kann. Denn die internationale Verbandsbildung und Betätigung würde trotz des Verbotes außerhalb ſeiner Grenzen weitergehen und möglicherweiſe indirekt trotzdem ihren Einfluß über ſeinen Bereich ausdehnen. „Der einzelne Staat vermag eben nicht ein übergeordnetes Recht herzuſtellen, welches jene internationalen Verbände ihrem internationalen Weſen und ihrer internationalen Einheit entſprechend im ganzen, in ihrer ganzen internationalen Ausdehnung — unter Einſchränkung oder Beſeitigung ihres international-autonomen Rechtes — poſitiv regelte.“ [75])

Sucht ein nichtſtaatlicher internationaler Verband in einem Einzelſtaate den Erwerb der juriſtiſchen Perſon nach (das Rote Kreuz-Komitee iſt 1915 juriſtiſche Perſon des Schweizer Rechtes geworden), aus Gründen der Sicherung zur Ausübung ſeiner privaten Vermögensrechte, ſo wird dadurch die Internationalität ſeines Weſens und ſeiner Funktionen nicht berührt, die vielmehr der Regelung des internationalen Rechtes unterſtehen. Der Verband bleibt trotz dieſer gewiſſen Konzentration an ſich ein international ausgedehntes Weſen und funktioniert und wirkt als ſolches.

Im Rahmen der Möglichkeit läge es, daß ein dem betreffenden privaten Verband gleich weit ausgedehntes übergeordnetes ſtaatliches Gebilde, etwa ein internationaler Verband der Staaten, das international-autonome Recht des jeweiligen Verbandes durch internationales ſtaatliches Recht erſetzen oder beſchränken könnte. (Kaufmann bringt in ſeiner Abhandlung, S. 434 dafür ein Beiſpiel, das allerdings auf europäiſche Verhältniſſe — in dieſem Rahmen beſteht die Möglichkeit weit eher — ſich beſchränkt.)

So lange aber dieſes mögliche, gleich weit ausgedehnte, übergeordnete Gebilde nicht beſteht, ſind die internationalen nichtſtaatlichen Zuſammenſchlüſſe in ihrem Funktionieren und ihrer Organiſierung durch international-autonomes Recht geregelt, das mit dem Völkerrecht inſoweit Aehnlichkeiten aufweiſt, als es „durch eine Kooperation mehrerer koordinierter Faktoren aus verſchiedenen ſtaatlich ge-

[74]) Vgl. dazu Kaufmann, Moderne nichtſtaatliche internationale Verbände und Kongreſſe, S. 432.

[75]) Kaufmann, ebenda S. 434.

ſonderten Ländern und Völkern zur Entſtehung und Geltung gebracht wird, alſo nicht ein autoritäres, ſondern ein ſozietäres Gemeinſchaftsrecht bildet. Hier wie beim Völkerrecht iſt der einzelne Staat nicht in der Lage, dasſelbe durch ſeine ſtaatlichen Normen zu erſetzen.[76])

Schluß.

Nicht iſt heute ſchon die Zeit, die organiſatoriſche Verdichtung internationaler, wohlfahrtspflegeriſcher Arbeit in ihrer Geſamtheit zu beurteilen. Kritik und Begeiſterung mögen berückſichtigen, daß dem Großteil der internationalen Körperſchaften und Verbände eigentlich jede unmittelbare Aktionsmöglichkeit abgeht — von gewiſſen ſachlich und zeitlich begrenzten Mandaten abgeſehen —, daß ſie ſich daher auf Studien, Erhebungen, Vorbereitungen, Vermittlungen, Anregungen und Sammlungen beſchränken müſſen.

Freilich läßt die Vielheit, beſonders der privaten Organiſationen noch manchmal das nötige Zuſammenſpiel der Kräfte vermiſſen, doch ſcheint auch hier ſich eine zentraliſierende Tendenz — zunächſt noch in Form von Kongreſſen und Konferenzen — durchzuringen.

Bei aller Bewunderung für die weltumſpannenden genial durchdachten Hilfswerke, die aus der Fülle guten Willens entſtanden ſind, mag jedoch nicht vergeſſen werden, daß in die Tiefen einzelmenſchlicher Tragik und Not keine Organiſation noch ſo großen Umfanges hinabreicht, daß hier nur ſprechen und wirken kann der Menſch zum Menſchen.

---

[76]) Vgl. Kaufmann, Moderne nicht-ſtaatliche internationale Verbände und Kongreſſe S. 436.